

# Het gebruik van prestatie-informatie binnen publieke organisaties

*Een onderzoek naar de doelstellingen en vormen van gebruik van prestatie-informatie bij de Koninklijke Luchtmacht*

---

## The use of performance information in public organizations

*A study of the objectives and forms of use of performance information in the Royal Netherlands Air Force*



*Masterscriptie*

<b>Naam:</b>	<b>Robin van der Ha</b>
Studentnummer:	837310689
Opleiding:	Master of Science in Managementwetenschappen Open Universiteit
Examinator/begeleider:	Drs. J.M. van Luik
Medebeoordelaar:	Dr. Ir. H.H. Martin
 Datum:	 30 september 2013



## VOORWOORD

In 2009 heb ik de knoop doorgehakt en heb me ingeschreven voor een opleiding aan de Open Universiteit die uiteindelijk zou moeten leiden tot een Master of Science titel in Managementwetenschappen. Na een interessante premaster in 2010 volgde een intensief jaar, waarin ik binnen één kalenderjaar twee studiejaar heb afgerond. In juni 2012 kon ik me vervolgens inschrijven voor de laatste fase: de eindschrijving. Het eindresultaat daarvan ligt nu voor u.

Achteraf gezien is de opleiding voorspoedig verlopen en zijn grote tegenslagen me bespaard gebleven. Dat neemt niet weg dat er “kuitenbijters” in het traject zaten. De morele steun van mijn studiegenoot Guido Kouwenhoven heeft me op deze moeilijke momenten zeker vooruit geholpen. Ik wens Guido vanaf deze plaats alle succes toe in zijn afronding.

Ik wil vanaf deze plaats de diverse collega's en chefs binnen Defensie bedanken voor hun belangstelling en steun. Zonder die rugsteun had ik dit tempo niet kunnen volhouden. Verder wil ik de verschillende respondenten die aan mijn onderzoek hebben meegewerkt hartelijk danken. De spontane en positieve medewerking van allen die ik heb aangeschreven heeft me in positieve zin verrast. Een bijzonder woord van dank is op z'n plaats voor kolonel Cees Ravensbergen. Zowel in de plan fase als bij de uitvoering van het onderzoek kon ik altijd op een positief kritische blik rekenen.

Uiteraard mag een dankwoord aan mijn begeleider niet ontbreken. Max, dankzij jouw constructief kritische houding is de kwaliteit van mijn scriptie steeds verhoogd. Hartelijk dank voor het meedenken, op tijd de vinger aan de pols houden, maar bovenal voor de snelle en adequate respons op mijn vragen en conceptversies.

De allergrootste dank ben ik verschuldigd aan mijn gezin. Gerda, Jeroen en Yannick zonder jullie begrip en medewerking was het me niet gelukt deze studie tot een goed einde te brengen. Ik beloof jullie dat ik na deze studie weer tijd vrijmaak om leuke dingen met jullie te ondernemen. Gerda, een extra woord van dank aan jou is op z'n plaats. Jij was het die op de cruciale momenten mij hebt gemotiveerd om de eindstreep te halen.

Ik wens u veel leesplezier.

Robin van der Ha  
September 2013

## **SAMENVATTING**

Zoals De Lancer Julnes & Holzer (2001) aangeven is een prestatie-meetsysteem ontwerpen en implementeren één ding, ervoor zorgen dat het systeem ook daadwerkelijk wordt gebruikt is een ander aspect. Uit onderzoek blijkt dat prestatierapportages vaak niet worden gebruikt door politici en (top)managers (Van Dooren & Van de Walle, 2008). Bovendien worden naast prestatierapportages vaak ook andere informatiebronnen gebruikt in het verantwoordings- en sturingsproces (zoals formele overleggen, informele gesprekken, nota's, memo's en dergelijke). Tussen ontwerp en implementatie enerzijds en daadwerkelijk gebruik anderzijds bestaat in de praktijk dan ook een spanningsveld. Bovendien is het begrip "gebruik" niet eenduidig gedefinieerd (sturing geven of verantwoording afleggen). Met dit onderzoek wordt een relatie gelegd tussen de vooraf bepaalde doelstellingen van prestatiemetingen en het daadwerkelijke gebruik van prestatie-informatie bij publieke organisaties. De centrale vraag bij dit onderzoek is dan ook:

*Welke gebruiksvormen van prestatie-informatie zijn te onderkennen bij publieke organisaties en in hoeverre zijn deze gerelateerd aan de vastgestelde ontwerpdoelstellingen van het prestatie-meetsysteem?*

Voor dit onderzoek is een conceptueel model opgesteld dat relaties legt tussen doelstellingen van prestatierapportages enerzijds en gebruiksvormen van prestatierapportages anderzijds. De doelstellingen van prestatierapportages zoals die uit literatuuronderzoek blijken en zoals gehanteerd in dit onderzoek, zijn (Behn, 2003):

- Evalueren. Hoe goed doet mijn organisatie het?
- Controleren. Hoe zorg ik ervoor dat mijn medewerkers de juiste activiteiten verrichten?
- Budgetteren. Op welke programma's, mensen of projecten moet de besteding van het budget zijn gericht?
- Motiveren. Hoe kan ik medewerkers, stakeholders en burgers motiveren om de prestaties te verbeteren?
- Overtuigen. Hoe kan ik politieke superieuren, wetgevers, stakeholders, journalisten en burgers overtuigen dat de organisatie goed werk verricht?
- Vieren. Welke resultaten zijn belangrijk om als organisatie te vieren?
- Leren. Waarom werkt iets wel of juist niet?
- Verbeteren. Wie moet wat anders doen om de prestaties te verbeteren?

Uit literatuuronderzoek is gebleken dat het toepassen van prestatie-informatie in besluiten een mentaal, cognitief proces is (Kroll, 2011). Dat betekent dat (een deel van) de prestatie-informatie niet expliciet, maar juist ook impliciet wordt gebruikt om tot besluitvorming te komen. Aangezien dit impliciete gebruik ook nog onbewust plaatsvindt leidt dit ertoe dat het gebruik van prestatierapportages een moeilijk meetbaar fenomeen is. Bovendien blijkt uit de wetenschappelijke literatuur dat er geen eenduidige definitie bestaat van het gebruik van prestatierapportages (Van Dooren & Van de Walle, 2008). Gebaseerd op de verschillende theorieën van prestatierapportages (Jansen, 2008; Kroll, 2012; Moynihan, 2009; Van Dooren & Van de Walle, 2008) zijn ten behoeve van dit onderzoek de volgende gebruiksvormen geïdentificeerd: direct gebruik om te sturen, direct gebruik om verantwoording af te leggen, indirect gebruik als achtergrondinformatie, indirect gebruik als aanvulling op andere (prestatie-)informatie en indirect gebruik als trigger om aanvullende informatie te verkrijgen.

Door middel van een casestudie is een verkennend/beschrijvend onderzoek uitgevoerd met als doel inzicht te krijgen welke relatie is te leggen tussen de doelstelling van prestatierapportages en de gebruiksvorm. Het onderzoek is uitgevoerd binnen de Koninklijke Luchtmacht. Binnen de organisatie van de Koninklijke Luchtmacht zijn drie cases geïdentificeerd. De eerste case betreft de Commandant van de Koninklijke Luchtmacht en de doelstelling(en) en gebruiksvormen van prestatiemetingen die hij voor ogen heeft. De tweede en derde case zijn operationele eenheden, ressorterend onder de Commandant van de Koninklijke Luchtmacht. De betreffende eenheden zijn vliegbasis Eindhoven (vlb EHV) en de Koninklijke Militaire School Luchtmacht Vliegbasis Woensdrecht (KMSL Vlb WDT). Per case zijn semigestructureerde interviews uitgevoerd met leden van het managementteam.

Uit het onderzoek (zowel bronnenonderzoek als semigestructureerde interviews) blijkt dat de doelstelling controleren een dominante positie vervult in relatie tot de prestatierapportages. In veel mindere mate komen de doelstellingen budgetteren, motiveren, overtuigen, vieren, leren en verbeteren naar voren. De doelstelling evalueren volgt niet uit het onderzoek. Direct gebruik om verantwoording af te leggen blijkt de belangrijkste gebruiksvorm te zijn. De indirecte vormen van gebruik (achtergrondinformatie, aanvulling op andere (prestatie-)informatie en trigger om aanvullende informatie te verkrijgen) komen in minder sterke mate voor. Deze vormen van gebruik lijken bovendien persoonsafhankelijk te zijn. Direct gebruik als stuurinstrument blijkt vrijwel niet uit het onderzoek.

Het antwoord op de centrale onderzoeksvraag luidt uiteindelijk als volgt:

Uit het uitgevoerde onderzoek blijkt de doelstelling die is te onderscheiden: controleren. De gebruiksvorm die primair is te onderkennen is direct gebruik om verantwoording af te leggen. De gebruiksvorm van de prestatie-informatie is direct te relateren aan de vastgelegde doelstelling van de prestatierapportages.

Uiteindelijk wordt op basis van dit onderzoek geconcludeerd dat binnen de Koninklijke Luchtmacht één doelstelling als basis dient voor de prestatierapportages. Het ontwerp van de prestatierapportages is daarmee scherp afgebakend en gefocust. Deze scherpe afbakening betekent wel dat andere doelstellingen die met prestatierapportages haalbaar zouden zijn, niet zijn meegenomen in het ontwerp. Door hiermee wel rekening te houden (bij bijvoorbeeld herontwerp of aanpassing van de prestatierapportages) zou meer effectiviteit uit het prestatierapportage-proces kunnen worden gehaald. Uit het onderzoek blijkt dat er een behoefte bestaat om in het prestatierapportage-proces meer doelstellingen te adresseren.

De tweede conclusie die op basis van dit onderzoek wordt getrokken is dat in de wetenschappelijke literatuur verschillende theorieën beschikbaar zijn omtrent het gebruik van prestatierapportages. Ten behoeve van dit onderzoek is een doorsnede gemaakt van de beschikbare theorieën en zijn vijf gebruiksvormen geïdentificeerd. Uit het onderzoek volgt dat binnen de Koninklijke Luchtmacht één gebruiksvorm dominant aanwezig is. Deze gebruiksvorm (direct/verantwoording afleggen) heeft een logische relatie met de doelstelling van de prestatierapportages (controleren). Indien de behoefte zou bestaan de prestatierapportages op meerdere manieren te (kunnen) gebruiken, dan dient daar tijdens het ontwerp van de prestatierapportages rekening mee te worden gehouden.

## INHOUDSOPGAVE

Voorwoord .....	3
Samenvatting.....	4
1. Inleiding .....	8
1.1. Aanleiding.....	8
1.2. Doelstelling onderzoek.....	8
1.3. Centrale vraag en deelvragen .....	9
1.4. Maatschappelijke relevantie .....	9
1.5. Wetenschappelijke relevantie.....	9
1.6. Leeswijzer .....	10
2. Literatuuronderzoek.....	11
2.1. Inleiding .....	11
2.2. Relevant begrippenkader .....	11
2.3. Ontwikkeling van prestatie-management in publieke organisaties.....	11
2.4. Kenmerken van publieke organisaties .....	13
2.5. Doelstellingen van prestatie-informatie .....	14
2.6. Gebruiksvormen van prestatie-informatie.....	16
2.7. Gebruik van prestatie-informatie in relatie tot de doelstelling van prestatie-informatie....	17
2.8. Beantwoording deelvragen en conceptueel model .....	19
3. Methodologie .....	22
3.1. Inleiding .....	22
3.2. Methode van onderzoek .....	23
3.3. Dataverzameling.....	27
3.4. Operationalisatie van waarnemingen .....	28
3.5. Data-analyse .....	29
3.6. Validiteit en betrouwbaarheid .....	29
4. Resultaten.....	31
4.1. Inleiding .....	31
4.2. Bronnenanalyse.....	31
4.3. Deelvraag 2: Welke doelstellingen van prestatie-informatie zijn te onderkennen bij publieke organisaties? .....	32

4.4.	Deelvraag 4: Welke gebruiksvormen van prestatie-informatie zijn op de verschillende managementniveaus te onderkennen bij publieke organisaties? .....	34
4.5.	Beantwoording onderzoeksvragen .....	38
4.6.	Beperkingen van de onderzoeksresultaten.....	39
5.	Conclusie, discussie en aanbevelingen.....	40
5.1.	Inleiding .....	40
5.2.	Conclusie .....	40
5.3.	Discussie .....	40
5.4.	Aanbevelingen .....	43
	Literatuurlijst .....	44
	BIJLAGE A.....	47
	BIJLAGE B.....	48

## **1. INLEIDING**

### **1.1. Aanleiding**

De Rijksoverheid dient verantwoording af te leggen over haar activiteiten (Comptabiliteitswet 2001, p. 16). Deze verantwoording moet niet alleen de financiële verantwoording bevatten (ten aanzien van gespendeerde budgetten), maar ook inhoudelijke verantwoording ten aanzien van het gevoerde beleid. Gevolg hiervan is dat binnen de overheid op lagere/uitvoerende niveaus informatie over geleverde prestaties wordt verzameld. Teneinde deze prestatie-informatie beschikbaar te krijgen worden prestatiemeetsystemen geïmplementeerd (De Lancer Julnes P. , 2006).

Een prestatiemeetsysteem ontwerpen en implementeren is één ding, ervoor zorgen dat het systeem ook daadwerkelijk wordt gebruikt is een ander aspect (De Lancer Julnes & Holzer, 2001). Het daadwerkelijk gebruiken van een prestatiemeetsysteem moet niet worden gezien als een enkelvoudige gebeurtenis, maar is een proces (De Lancer Julnes & Holzer, 2001).

Als de prestatiemeetsystemen vervolgens ook worden gebruikt om sturing te geven aan de organisatie wordt gesproken over prestatimanagementsystemen. Een prestatimanagementsysteem levert veel informatie op, die door het topmanagement van de organisatie onder andere is te gebruiken om sturing te geven. Rapportages uit prestatimanagementsystemen zijn veelal niet geïnstitutionaliseerd en zijn technisch van aard. Bovendien ontbreekt ondersteuning bij de uitvoering en blijken maatschappelijke effecten moeilijk meetbaar te zijn. Hierdoor worden dergelijke rapportages vaak niet gebruikt door politici en (top)managers (Van Dooren & Van de Walle, 2008). Van Dooren en Van de Walle geven aan dat naast prestatie-informatie vaak ook andersoortige informatie wordt gebruikt in het verantwoordings- en sturingsproces.

Uit voorgaande blijkt een spanningsveld tussen ontwerp en implementatie van prestatiemeetsystemen enerzijds en het daadwerkelijk gebruik van deze systemen anderzijds. Bovendien is gebruik geen eenduidig begrip. Het gebruik van prestatie-informatie kan worden uitgesplitst in verschillende gebruiksvormen (sturing geven, verantwoording afleggen). Dit bevordert een eenduidig begrip over “gebruik” niet.

Publieke organisaties kenmerken zich veelal door een sterk *top down* gestuurde bedrijfsvoering en een bureaucratische inrichting. Prestatiemeetsystemen binnen publieke organisaties vinden dan ook veelal hun oorsprong in de top van de organisatie, daar waar verantwoording aan democratische organen moet worden afgelegd. Kaders en richtlijnen voor prestatierapportages worden veelal op hoog niveau uitgewerkt en vastgesteld en aan de totale organisatie opgelegd. De afstand tussen de uiteindelijke bron van de prestatie-informatie (laag in de organisatie) en de ontvanger van de prestatierapportage (hoog in de organisatie) is daarmee groot. Daaruit rijst de vraag in hoeverre de lagere niveaus handelen in lijn met de ontwerpdoelstellingen van het prestatiemeetsysteem. Hoewel niet alle ontwerpdoelstellingen ook voor lager niveaus relevant zullen zijn, is het wel van belang dat de activiteiten van de lagere niveaus in lijn zijn met de filosofie achter het prestatiemeetsysteem.

### **1.2. Doelstelling onderzoek**

Dit onderzoek beoogt een relatie te leggen tussen de vooraf bepaalde doelstellingen van prestatiemetingen en het daadwerkelijke gebruik van prestatie-informatie bij publieke organisaties. Hiertoe wordt een theoretisch model ontwikkeld dat vervolgens aan de hand van een casuïstiek onderzoek in de praktijk wordt getoetst. Het daadwerkelijk gebruik van prestatie-informatie



wordt nader gespecificeerd in specifieke gebruiksvormen. Dit onderzoek wil uiteindelijk antwoord geven op de vraag in hoeverre de (door het hoogste niveau) opgelegde prestatierapportage bruikbare en daadwerkelijk toegepaste informatie oplevert voor de lagere niveaus. Het verkregen antwoord geeft tegelijkertijd inzicht in de mate waarin het prestatiemeetsysteem wordt ingezet als prestatimanagementsysteem voor sturing van de organisatie.

Met dit onderzoek wordt een bijdrage geleverd aan de begripsvorming omtrent het gebruik van prestatie-informatie in publieke organisaties door te onderzoeken of de doelstelling van de prestatierapportage van invloed is op het daadwerkelijk gebruik van prestatie-informatie.

### **1.3. Centrale vraag en deelvragen**

De centrale vraag bij dit onderzoek is:

*Welke gebruiksvormen van prestatie-informatie zijn te onderkennen bij publieke organisaties en in hoeverre zijn deze gerelateerd aan de vastgestelde ontwerpdoelstellingen van het prestatiemeetsysteem?*

Om de centrale vraag te beantwoorden, wordt deze opgedeeld in onderliggende deelvragen.

1. Welke doelstellingen van prestatie-informatie in publieke organisaties geeft de wetenschappelijke literatuur weer?
2. Welke doelstellingen zijn er te onderkennen bij publieke organisaties?
3. Welke gebruiksvormen van prestatie-informatie in publieke organisaties worden in de literatuur onderkend?
4. Welke gebruiksvormen zijn op de verschillende managementniveaus te onderkennen bij publieke organisaties?
5. Welke conclusies kunnen we trekken uit de confrontatie tussen theorie en de praktijk ten aanzien van doelstellingen van prestatie-informatie bij publieke organisaties?
6. Welke conclusies kunnen we trekken uit de confrontatie tussen theorie en de praktijk ten aanzien van gebruiksvormen bij publieke organisaties?

### **1.4. Maatschappelijke relevantie**

Dit onderzoek is maatschappelijk relevant doordat een relatie wordt gelegd tussen de (theoretische) doelstellingen van het prestatimanagementsysteem binnen publieke organisaties en de gebruiksvormen van dit prestatimanagementsysteem. Met de uitkomsten van dit onderzoek kan de transparantie en verantwoording conform de Comptabiliteitswet (2001) en het Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording (VBTB) beleid worden verbeterd, dan wel kan het daadwerkelijk gebruik van de prestatie-informatie worden verbeterd. De resultaten van dit onderzoek zijn daarom vermoedelijk praktisch toepasbaar.

### **1.5. Wetenschappelijke relevantie**

Verschillende factoren, zoals professionalisering van de overheidsdiensten, opkomst van kostenverantwoording en opkomst van het kwaliteitsdenken, hebben ertoe bijgedragen dat een toenemende maatschappelijke druk is ontstaan om de prestaties van de overheid te verbeteren (Van Dooren & Van de Walle, 2008; De Lancer Julnes P. , 2006). In antwoord daarop zijn prestatiemeetsystemen ontwikkeld en geïmplementeerd. Doelstelling van deze systemen is om de prestaties van de overheid inzichtelijk te maken en te verbeteren (Ter Bogt & Van Helden, 2009).

Het gebruik van deze prestatie-informatie vormt daarmee de kern van het verbeterproces, maar is tegelijkertijd één van de minst onderzochte onderwerpen in prestatie management (Moynihan & Pandey, 2010; Moynihan & Landuyt, 2009). De productie van prestatie-informatie krijgt behoorlijk wat aandacht in de wetenschappelijke en vakliteratuur, maar het daadwerkelijk gebruik blijft onderbelicht (Moynihan, 2009; Sanger, 2008). De kennis over het gebruik van prestatie-informatie is beperkt, al worden de laatste jaren steeds meer onderzoeken over dit onderwerp gepubliceerd die de kennisbasis verbreden (Kroll, 2012). Gezien de beperkte aandacht in de wetenschap voor het daadwerkelijk gebruik van prestatie-informatie zijn geen goed ontwikkelde variabelen beschikbaar en is er weinig consistentie in de metingen (Moynihan, Pandey, & Wright, 2011). Bovendien bemoeilijken de culturele verschillen tussen landen het ontwikkelen van een universele theorie (Boyne, Meier, O'Toole jr, & Walker, 2006). Voor zover er wel sprake is van onderzoek naar daadwerkelijk gebruik, geven de uitkomsten aan dat prestatie-informatie maar beperkt wordt gebruikt (Jansen, 2008).

Dit onderzoek richt zich op het verkrijgen van inzicht in het gebruik van prestatie-informatie in relatie tot de doelstelling van de prestatiemeting bij publieke organisaties en levert daarmee een bijdrage aan het kennisgat. Met bovenstaande argumenten is de wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek aangetoond.

#### **1.6. Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 wordt het theoretisch kader geschetst waarbinnen dit onderzoek is uitgevoerd. Door middel van een beschrijving van de bestudeerde wetenschappelijke literatuur wordt nader ingegaan op de theoretische doelstellingen van prestatie-informatie en de (theoretische) gebruiksvormen die hiermee samenhangen. Aan het eind van het hoofdstuk wordt een conceptueel model gepresenteerd, waarbinnen dit onderzoek wordt uitgevoerd.

Hoofdstuk 3 geeft een beschrijving van de onderzoeksstrategie. Tevens wordt in dit hoofdstuk uitgewerkt op welke wijze de onderzoeksdata zijn verzameld en geanalyseerd.

In hoofdstuk 4 worden de resultaten gepresenteerd van het onderzoek in de drie cases bij de Koninklijke Luchtmacht. Uit dit hoofdstuk volgt een beantwoording van de empirische onderzoeksvragen.

In hoofdstuk 5 worden de onderzoeksresultaten geanalyseerd en worden de conclusies uit deze analyse gepresenteerd. Tevens worden de beperkingen van dit onderzoek, evenals de aanbevelingen uit dit onderzoek weergegeven.

## **2. LITERATUURONDERZOEK**

### **2.1. Inleiding**

Het gebruik van prestatie-informatie is een essentiële schakel in het proces van prestatiemeting, prestatierapportage en prestatie management. Het uiteindelijke doel is het verbeteren van (het functioneren van) de organisatie. Het gebruik van prestatie-informatie bij de Nederlandse overheid staat nog in de kinderschoenen (De Waal & Kerklaan, 2004; Jansen, 2008), mede door de complexiteit van overheidsorganisaties (Boyne, Meier, O'Toole jr, & Walker, 2006).

Het voorliggende onderzoek gaat over het gebruik van prestatie-informatie binnen publieke organisaties. In dit hoofdstuk wordt het theoretisch kader geschetst waarbinnen het onderzoek naar het gebruik van prestatiemeting binnen publieke organisaties plaatsvindt. Als eerste wordt een beschrijving gegeven van het relevante begrippenkader, waarna wordt ingegaan op prestatie management in publieke organisaties. Na een beschrijving van de doelstellingen van prestatie-informatie zoals dat uit de literatuur blijkt, wordt ingegaan op de gebruiksvormen van prestatie-informatie. Afgesloten wordt met een conceptueel model, dat in het volgende hoofdstuk wordt getoetst.

### **2.2. Relevant begrippenkader**

In dit onderzoek worden verschillende begrippen gebruikt. Deze begrippen, evenals de betekenis die hieraan in het kader van dit onderzoek worden toegekend, zijn:

*Performance information/Prestatie-informatie:*

Prestatie-informatie betreft empirische gegevens over het functioneren van een organisatie.

*Performance measurement/Prestatiemeting:*

Prestatiemeting is het verzamelen van prestatie-informatie en het afzetten van deze prestatie-informatie tegen vooraf bepaalde normen (Behn, 2003).

*Performance reporting/Prestatierapportage:*

Prestatierapportage is het rapporteren van de resultaten van prestatiemetingen. Deze rapportages kunnen beschikbaar worden gesteld aan verschillende doelgroepen, zoals klanten, media, aandeelhouders of topmanagement (Jansen, 2008; Van Dooren & Van de Walle, 2008).

*Performance management/Prestatiemanagement:*

Prestatiemanagement is meten, vergelijken en rapporteren van prestatie-informatie ten opzichte van vooraf bepaalde standaarden om rationele besluitvorming te bevorderen (Van Dooren & Van de Walle, 2008; Jansen, 2008). Een prestatie managementsysteem kent achtereenvolgens de fasen van ontwerp, implementatie, gebruik, gevolgen van het gebruik en evaluatie van het systeem (Van Dooren & Van de Walle, 2008).

### **2.3. Ontwikkeling van prestatie management in publieke organisaties**

Traditioneel is prestatiemeting in publieke organisaties gericht op financiële aspecten van de organisatie (Jansen, 2008). Voor 1980 lag de focus vooral op de financiële indicatoren zoals budget versus bestedingen (Gomes, Yasin, & Lisboa, 2004). Prestatiemeting was vooral input gestuurd. Sinds eind jaren '80 is de integrale prestatie benadering meer opgekomen (Ter Bogt & Van Helden, 2009).

In de 20<sup>e</sup> eeuw zijn diverse managementstromingen ontstaan, zoals scientific management, human relations, open systeembenadering, Total Quality Management (TQM) en Business Process Redesign

(BPR) (Noordegraaf, 2004). Uit deze managementstromingen zijn verschillende modellen van organisatie-effectiviteit ontwikkeld (Tompkins, 2005), die hetzij meer middelengericht hetzij meer doelgericht zijn. Prestatiemeting is daarmee meer outputgericht geworden.

Deming heeft op basis van de hiervoor genoemde modellen van organisatie-effectiviteit het kwaliteitsmanagement ontwikkeld. Hij legt daarbij nadruk op product- en servicekwaliteit door controle achteraf. Kern van zijn concept is de zogenaamde Deming cycle (Plan, Do, Check, Act – PDCA) waarin de controles achteraf weer input vormen voor een nieuwe cyclus (Tompkins, 2005).

Waar de verschillende modellen van organisatie-effectiviteit afkomstig waren uit en daarmee vooral toepasbaar waren op het commerciële bedrijfsleven werd voor de publieke sector een vergelijkbaar model ontwikkeld, New Public Management (Boyne, 2002). In het New Public Management zijn managementtechnieken uit de private sector geïmplementeerd. Belangrijke basis van het New Public Management is effectief leiderschap. Leiderschap wordt gezien als een essentieel element voor succes en voor het presteren van de organisatie (Moynihan & Ingraham, 2004). De Waal en Kerklaan (2004) onderscheiden als belangrijke kenmerken van New Public Management:

- Van een inputgerichte benadering van de organisatie naar een output- en outcome-gerichte benadering;
- Er wordt meer gebruikt gemaakt van prestatie-informatie en prestatiemetingen;
- Publieke organisaties specialiseren zich meer, worden efficiënter, platter en meer autonoom;
- Hiërarchische relaties worden vervangen door contract gebaseerde relaties;
- Marktmechanismen worden toegepast voor de levering van publieke diensten;
- De organisatie is meer klantgericht en heeft aandacht voor de kwaliteit van de geleverde diensten;
- De grenzen tussen publiek en privaat vervagen;
- De publieke diensten worden meer doelgroepgericht ingericht.

New Public Management staat, met andere woorden, voor meer bedrijfsmatig werken en sturen op prestaties en kritische succesfactoren (Van den Berg, 2011). De prestatiemetingen in New Public Management richten zich met name op (gestructureerde) prestatie-informatie (Kroll, 2011). In New Public Management speelt prestatie-informatie een essentiële rol (Jansen, 2008). Ter Bogt (2004) geeft als kritische noot dat in New Public Management de politieke dimensie echter genegeerd lijkt te worden. Dit is opvallend omdat juist in publieke organisaties (waarvoor New Public Management is ontwikkeld) de politieke dimensie een belangrijke en soms doorslaggevende rol speelt.

De reactie op New Public Management in de Nederlandse publieke overheid was het Beleids- en Beheersinstrumentarium (BBI) en op rijksniveau het VBTB beleid (Ter Bogt & Van Helden, 2009). VBTB had tot doel door het expliciteren van doelen de resultaten van het beleid te kunnen koppelen aan rechtmatigheid en doelmatigheid. Bovendien werd beoogd de financiële en niet-financiële aspecten van het beleid te integreren, mede door het verbeteren van de toegankelijkheid van de begroting. De begroting had daarmee niet alleen tot doel de financiële aspecten inzichtelijk te maken, maar zeker ook de beleidsdoelstellingen, operationele doelstellingen, programma's/ instrumenten en prestatie-indicatoren. Op basis van de uitvoering (verantwoordingsinformatie) kan vervolgens zo nodig worden bijgestuurd. Het probleem dat al gauw ontstond was het feit dat er niet altijd een oorzakelijk verband is tussen overheidshandelen en het maatschappelijk effect. Bovendien

zijn doelstellingen vaak moeilijk te bepalen en draagt een specifiek beleidsinstrument vaak bij aan meerdere doelstellingen (De Waal & Kerklaan, 2004).

De Nederlandse publieke overheid heeft aldus met het VBTB beleid getracht invulling te geven aan prestatie management, in lijn met het model van New Public Management.

#### **2.4. Kenmerken van publieke organisaties**

Publieke en private organisaties verschillen van elkaar op een aantal essentiële aspecten. Boyne (2002) onderscheidt:

- **Eigenaarschap.** Publieke organisaties zijn eigendom van de gemeenschap en worden bestuurd door gekozen politici. Private organisaties zijn eigendom van aandeelhouders/ondernemers.
- **Financiering.** Publieke organisaties worden gefinancierd vanuit belastingopbrengsten. Private organisaties worden gefinancierd vanuit de vergoedingen voor geleverde producten/diensten door de klanten. Micheli en Kennerley (2005) zien dit als het grootste verschil tussen publieke en private organisaties.
- **Aansturing.** Publieke organisaties worden bestuurd door politieke krachten, private organisaties worden bestuurd door economische krachten.

Daarbij wordt aangetekend dat deze scheidslijnen niet hard zijn te trekken. Sommige publieke organisaties vertonen private kenmerken en omgekeerd gedragen sommige private organisaties zich meer publiek. De Waal en Kerklaan (2004) voegen daaraan toe dat economische wetmatigheden als het streven naar klanttevredenheid niet opgaat bij sommige overheidstaken. Zo is het handhaven van openbare orde en veiligheid een overheidsmonopolie.

Deze essentiële verschillen leiden ertoe dat publieke organisaties zich op een aantal kenmerken onderscheiden van private organisaties (Boyne, 2002). Vanuit de samenleving is de druk groter op publieke organisaties dan op private organisaties vanwege:

- **de complexiteit.** Vanwege de verschillende doelgroepen en doordat de belastingbetaler niet altijd de feitelijke afnemer (klant) van de dienst is;
- **de transparantie.** Doordat een publieke organisatie verplicht is zich transparant op te stellen (Wet Openbaarheid van Bestuur), ten aanzien van bedrijfsvoering en budgetbesteding;
- **de instabiliteit.** Omdat de politieke leiding van een publieke organisatie zich richt op de huidige regeerperiode waarin resultaten moeten worden geboekt en er geen direct belang is om lange termijn doelstellingen na te streven;
- **de afwezigheid van concurrentie.** Dit zorgt ervoor dat er geen externe prikkels zijn om de bedrijfsvoering te verbeteren.

Deze externe factoren zorgen ervoor dat het lastig is heldere en eenduidige organisatiedoelstellingen te formuleren. Organisatiedoelstellingen van publieke organisaties zijn veelal meervoudig en vaag, vanwege de politieke aspecten waarin rationele en financiële overwegingen niet altijd een doorslaggevende rol spelen. Dit vertaalt zich ook in een bureaucratische organisatiestructuur waarin vooral wordt gelet op procedures (in plaats van op resultaat) en een besluitvormingsproces dat open, toegankelijk en reactief ten opzichte van de omgeving is. Tot slot is veelal sprake van een gefragmenteerde autoriteit teneinde machtsmisbruik te voorkomen en wordt er weinig bevoegdheid gedelegeerd naar de lagere managementniveaus (Tompkins, 2005; Boyne, 2002). Van

de Walle (2009) voegt als complicerende factor toe dat niet altijd eenduidig is vast te stellen wat tot het resultaat van de acties van de publieke organisatie kan en mag worden gerekend. Autonome maatschappelijke ontwikkelingen of private initiatieven kunnen het gevoerde beleid van de overheid ondersteunen of juist tegenwerken. Bovendien is er niet echt sprake van een algemeen erkend probleem dat door de overheid zou moeten worden opgelost. Enerzijds is hiervan sprake als het probleem niet algemeen wordt erkend, maar door een relatief kleine groep in de samenleving wordt opgebracht als probleem. Anderzijds is hiervan sprake als het een algemene/reguliere overheidstaak betreft, die wordt uitgevoerd. Gevolg hiervan is dat veelal aannames worden gedaan en complexiteiten (uit de werkelijkheid) worden vereenvoudigd om tot uitvoerbaar beleid te komen.

Tompkins (2005) en Anthony & Govindarajan (1995) geven aan dat er niet alleen verschillen zijn tussen publieke en private organisaties, maar dat er bovendien verschillen zijn tussen publieke organisaties onderling. Verschillen als gevolg van de politieke omstandigheden (de ene organisatie staat meer in de aandacht dan de andere), verschillen als gevolg van de technologische omstandigheden (levert de organisatie standaardproducten of is elke klant uniek), verschillen als gevolg van de kenmerken van de medewerkers (opleidingsniveau, mate van zelfstandigheid) en verschillen in outputgerichtheid (productieresultaat) of outcomegerichtheid (maatschappelijk effect). Het aspect dat Boyne (2006) daaraan toevoegt is de meetbaarheid van de service van een organisatie. Het is in sommige organisaties moeilijk SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden) doelstellingen vast te stellen, waarmee de servicegraad van een organisatie is te meten.

Dit alles maakt het meten van de prestaties van de overheid lastig. Een volstrekt (technisch) zuivere manier van meten leidt tot meetresultaten die nauwelijks bruikbaar zijn om mee te sturen. Meer praktisch bruikbare meetmethoden doen daarentegen weer afbreuk aan de technische zuiverheid ervan.

Uit bovenstaande volgt de conclusie dat door de verschillen tussen publieke en private organisaties, maar ook tussen publieke organisaties onderling, het opzetten en implementeren van een prestatimanagementsysteem niet generiek kan worden uitgevoerd. De specifieke kenmerken van elke organisatie moeten in ogenschouw worden genomen bij het ontwerpen van een prestatimanagementsysteem. Daarbij zijn vooral de kritieke prestatie-indicatoren (KPI's) voor de betreffende organisatie cruciaal. Deze dienen leidend te zijn bij het bepalen van de gewenste prestatie-informatie en prestatierapportage (als input voor het prestatimanagementsysteem).

Het verbeteren van het functioneren van de eigen organisatie wordt bevorderd door het delen van informatie en kennis met vergelijkbare organisaties. Hoewel tussen publieke organisaties geen sprake is van concurrentie, stuit het vrijelijk delen van informatie en kennis toch op strategische bezwaren. Een goede en sterke informatie- en kennispositie zijn namelijk belangrijke voorwaarden om de zelfstandigheid van een organisatie zeker te stellen. Kroll (2011) benadrukt dit dilemma voor publieke organisaties. Andere dilemma's waar publieke organisaties mee kampen is het feit dat goede prestaties veelal leiden tot meer klanten (en dus meer werk), maar niet tot meer budget. Dit is een direct gevolg van de wijze van financiering van overheidsorganisaties (Anthony & Govindarajan, 1995).

## **2.5. Doelstellingen van prestatie-informatie**

Waar het meten van prestaties van de overheid ooit begonnen is als middel om de omvang van de overheid te beperken, is die focus later verschoven van kostenbeheersing tot uiteindelijk het

afleggen van verantwoording over effectiviteit en kwaliteit. Achtergrond hiervan was dat de overheid steeds meer werd gezien als onderdeel van de nationale economie (Bouckaert & Van Dooren, 2003). De basis voor prestatiemetingen is het formuleren van doelstellingen (Nicholson-Crotty, Theobald, & Nicholson-Crotty, 2006). Managers dienen de uiteindelijke doelstelling voor de prestatiemeting te definiëren, waarna de gewenste prestatie-informatie kan worden geëxpliciteerd en daarmee de passende prestatiemeting kan worden vastgesteld (Bouckaert & Van Dooren, 2003). Als geen heldere doelstellingen van prestatiemeting zijn geformuleerd en er geen valide metingen beschikbaar zijn ontstaat het gevaar dat prestatiemetingen subjectief worden beoordeeld (Ter Bogt H. J., 2004).

Nicholson-Crotty, Theobald en Nicholson-Crotty (2006) refereren aan verschillende auteurs (onder andere Kopczynski en Lombardo, Hatry) die doelstellingen voor prestatiemetingen hebben geformuleerd. Van Dooren en Van de Walle (2008) onderscheiden vier doelen van prestatiemeting, afhankelijk van interne of externe gerichtheid van het gebruik van de prestatie-informatie en afhankelijk van een instrumenteel of niet-instrumenteel gebruik:

	Instrumenteel gebruik	Niet-instrumenteel gebruik
Intern	Verbetering organisatie	Begripsvorming
Extern	Verantwoording afleggen	Krachten mobiliseren/steun verzamelen

Tabel 1 Vier doelen van prestatiemeting

Van Dooren en Van de Walle leggen een expliciete relatie tussen de doelstelling van de prestatiemeting en de normen waartegen de prestatie-informatie wordt afgezet. Zij stellen dat de normen de doelstellingen van de prestatiemeting moeten weerspiegelen (Van Dooren & Van de Walle, 2008).

Hatry is één van de wetenschappers die een uitgebreide lijst met doelstellingen voor prestatiemetingen heeft geformuleerd. Behn (2003) heeft deze lijst gespecificeerd tot acht doelstellingen voor prestatiemetingen:

- Evalueren. Hoe goed doet mijn organisatie het?
- Controleren. Hoe zorg ik ervoor dat mijn medewerkers de juiste activiteiten verrichten?
- Budgetteren. Op welke programma's, mensen of projecten moet de besteding van het budget zijn gericht?
- Motiveren. Hoe kan ik medewerkers, stakeholders en burgers motiveren om de prestaties te verbeteren?
- Overtuigen. Hoe kan ik politieke superieuren, wetgevers, stakeholders, journalisten en burgers overtuigen dat de organisatie goed werk verricht?
- Vieren. Welke resultaten zijn belangrijk om als organisatie te vieren?
- Leren. Waarom werkt iets wel of juist niet?
- Verbeteren. Wat moet wie anders doen om de prestaties te verbeteren?

Behn (2003) geeft daarbij aan dat het enige echte doel is de prestaties te verbeteren. Dan is het wel van belang meetindicatoren vast te stellen die aangeven hoe de activiteiten van managers het gedrag van de medewerkers beïnvloeden, waarmee uiteindelijk de output en outcome van de organisatie wordt bepaald.

Door de lijst met doelstellingen tot acht doelstellingen te beperken beperkt Behn enerzijds het aantal keuzemogelijkheden, anderzijds worden prestatie-meetsystemen op basis van de ontwerpdoelstelling onderling beter vergelijkbaar.

## **2.6. Gebruiksvormen van prestatie-informatie**

Prestatiemetingen zijn zinvol om managers te ondersteunen bij het aansturen en verbeteren van de organisatie (Sanger, 2008). Bovendien kan prestatiemeting een prikkel zijn voor prestatieverbetering (Ter Bogt & Van Helden, 2009). Ter Bogt (2004) maakt onderscheid of prestatiemetingen vooral inputgericht zijn (om realisatie van budgetten te bewaken), outputgericht zijn (om productie van goederen en diensten te bewaken) of outcomegericht zijn (om de realisatie van de maatschappelijke effecten te bewaken). Een belangrijk aandachtspunt is dat ervoor moet worden gewaakt dat prestatierapportages geen doel op zich zijn (Proeller, Siegel, & Kroll, 2010).

Prestatiemeetsystemen moeten passen binnen de strategische doelstellingen van de organisatie (Sanger, 2008). Bovendien moeten prestatiemeetsystemen helder, accuraat en betrouwbaar zijn. Daarbij is het van belang te onderkennen dat prestatiemeetsystemen niet neutraal zijn (Bouckaert & Auwers, 1999). Prestatiemeetsystemen werken manipulatief en kunnen door organisaties worden misbruikt. Als prestatiemeetsystemen worden ingezet als instrument voor sturing en controle is het dan ook van belang maatregelen te nemen om disfunctionele effecten te voorkomen. Draagvlak in de organisatie voor het prestatiemeetsysteem en een goede voorbereiding voorafgaand aan de implementatie spelen hierin een belangrijke rol. Overigens is het niet mogelijk de complexiteit van een publieke organisatie te bevatten in een enkelvoudige prestatie-indicator. Organisaties moeten daarom meerdere prestatie-indicatoren inzetten om een totaalbeeld te genereren (Bouckaert & Auwers, 1999; Nicholson-Crotty, Theobald, & Nicholson-Crotty, 2006).

Prestatiemetingen en -rapportages zijn ondersteunend voor de aansturing van de organisatie. Om werkelijke meerwaarde te bieden is het dan ook van belang dat er een vertaalslag plaatsvindt van prestatiemeting en prestatierapportage naar daadwerkelijk gebruik van deze informatie. Proeller et al. (2010) geven aan dat de verschillende soorten prestatie-informatie ook verschillend kunnen worden gebruikt door verschillende gebruikers in de organisatie. Jansen (2008) spreekt over ontkoppelde prestatierapportages om aan te geven dat er verschil is tussen prestatierapportages aan het hoger management in een organisatie en aan het lager management.

Prestatie-informatie en prestatierapportages kennen inherent een aantal beperkingen (Van Dooren & Van de Walle, 2008). Zo geeft prestatie-informatie geen verklaring. Prestatie-informatie geeft alleen een beschrijving (realisatie) van prestaties. Een ander aspect is dat prestatierapportage bovendien nooit alomvattend is en prestatierapportages altijd terug kijken naar het verleden. De Lancer Julnes (2006) zegt hierover dat prestatie-management en programma-evaluatie complementair zijn aan elkaar. Programma-evaluatie vervult dan de rol van het leggen van verbanden tussen activiteiten en resultaten, waarmee het geheel van prestatie-management en programma-evaluatie daadwerkelijk kan worden ingezet ter ondersteuning van de besluitvorming.

Micheli en Kennerley (2005) geven aan dat ontwerp en gebruik van een prestatiemeetsysteem onderhevig is aan externe politieke en maatschappelijk invloed. Een prestatiemeetsysteem moet bovendien passend zijn voor de organisatie, zodat de essentie van de organisatie ook kan worden herkend in het prestatiemeetsysteem. Dit vereist bewuste keuzes welke zaken wel en welke niet worden opgenomen in het prestatiemeetsysteem.



Teneinde draagvlak voor het prestatie-meetsysteem te verkrijgen en daarmee het gebruik ervan te bevorderen dienen belanghebbenden te worden betrokken bij het ontwerpen van het prestatie-meetsysteem (Nicholson-Crotty, Theobald, & Nicholson-Crotty, 2006; Ter Bogt H. J., 2004). Micheli en Kennerley (2005) gaan nog een stap verder en stellen dat de belanghebbenden in het middelpunt van de prestatie-meting zouden moeten staan. Zij noemen dat het prestatie prisma. Ook De Waal en Kerklaan (2004) benadrukken, net als Moynihan en Ingraham (2004), dat begrip van de medewerkers in de organisatie voor een prestatie-meetsysteem, alsmede de algemene houding ten opzichte van het systeem factoren zijn die draagvlak voor een prestatie-meetsysteem (positief) beïnvloeden. De invloed van de organisatiecultuur op de mate van gebruik van prestatie-informatie mag dan ook zeker niet worden onderschat (Moynihan & Pandey, 2010). Tot slot geeft Redström (2008) aan dat er een relatie bestaat tussen ontwerp en gebruik van een (prestatie-meet)systeem. Enerzijds bepaalt het ontwerp van een systeem de wijze van gebruik, anderzijds heeft ook de (bedoelde) wijze van gebruik invloed op het ontwerp van een systeem.

Het werkelijk gebruik van prestatie-informatie is echter geen eenduidig begrip (Van Dooren & Van de Walle, 2008). Gebruik is op veel manieren uitlegbaar. Gebruik kan worden gezien als een concept waarmee betekenis wordt gegeven aan het doel waarmee prestatie-metingen zijn opgezet (Van Dooren & Van de Walle, 2008). Bovendien kan het feitelijk gebruik van prestatie-informatie niet direct worden waargenomen. Het toepassen van prestatierapportages in besluiten is een mentaal, cognitief proces (Kroll, 2012).

Kroll (2012) conceptualiseert gebruik als “doelbewust gebruik teneinde te sturen, leren en verbeteren van de publieke dienstverlening”. Daarbij moet onderscheid worden gemaakt tussen gebruik door topmanagement en gebruik door middenmanagement in een organisatie. Waar topmanagement prestatie-informatie veelal gebruikt om beleidsbeslissingen te nemen, gebruikt het middenmanagement deze informatie juist meer voor de reguliere bedrijfsvoering (Moynihan & Ingraham, 2004). De Lancer Julnes maakt het onderscheid tussen instrumenteel en niet-instrumenteel gebruik van prestatie-informatie (Van Dooren & Van de Walle, 2008). Van Dooren, Bouckaert en Halligan onderscheiden drie vormen van gebruik van prestatie-informatie: 1) leren, 2) sturen en beheersen en 3) verantwoording afleggen (Kroll, 2012). Moynihan (2009) categoriseert gebruik als passief, politiek, pervers of doelgericht.

Uit bovenstaande volgt er verschillende vormen van gebruik van prestatie-informatie en -rapportages zijn. In de volgende paragraaf zal nader worden ingegaan op de relatie tussen doelstelling en gebruik van prestatie-informatie.

## **2.7. Gebruik van prestatie-informatie in relatie tot de doelstelling van prestatie-informatie**

Zoals in voorgaande paragraaf gesteld is een alomvattende prestatie-indicator voor alle mogelijke doelstellingen van prestatie-metingen onbestaand. Het is dan ook van belang een relatie te leggen tussen de beoogde doelstelling van de prestatie-meting en de te meten prestatie-indicatoren. Het is dan van belang de resultaten van prestatie-metingen niet te ver “door te aggregeren”, waardoor de validiteit van de meting wordt ondermijnd (Nicholson-Crotty, Theobald, & Nicholson-Crotty, 2006). Uit onderzoek blijkt dat als in de praktijk een concrete relatie wordt gelegd tussen prestatie-meting en doelbereiking, het daadwerkelijk gebruik van prestatie-informatie toeneemt (Proeller, Siegel, & Kroll, 2010).

Prestatie-informatie kan worden gebruikt om de doelen in de organisatie te ‘richten’ (ervoor te zorgen dat de hele organisatie hetzelfde doel nastreeft). Dit werkt op twee verschillende niveaus

(Van Dooren & Van de Walle, 2008). Het zogenaamde *single loop learning* (leren van de dingen die je doet en dezelfde dingen beter doen) en *double loop learning* (aannames en uitgangspunten ter discussie stellen). Dit kan worden gezien als het sluiten van de Deming-cycle (zoals beschreven in paragraaf 2.3).

Prestatiemeting is het afzetten van prestatie-informatie tegen normen (Kroll, 2012). Veelal worden normen voor gewenste prestaties opgelegd door externe partijen (Behn, 2003). Dat ontslaat managers in de organisatie er echter niet van ook zelf normen te bepalen voor de gewenste organisatieprestaties. Het is wel van belang te onderkennen dat oordeelvorming over het functioneren van de organisatie voor een belangrijk deel wordt bepaald door de wijze waarop de prestaties worden gemeten (Nicholson-Crotty, Theobald, & Nicholson-Crotty, 2006). En hoewel prestatie-informatie wel de basis is waarop veel besluiten worden genomen (Moynihan & Ingraham, 2004), is het niet de enige bron van informatie. Managers gebruiken ook veel andere informatie (dan uit prestatie-meetsystemen) om besluiten op te baseren (Jansen, 2008; Kroll, 2012). Bovendien kan de informatie die managers noodzakelijk achten variëren afhankelijk van de omstandigheden. Soms is meer behoefte aan formele, schriftelijke en feitelijke informatie, soms juist niet (Ter Bogt H. J., 2004; Kroll, 2011).

Prestatiemanagement kent een aantal valkuilen. Door desinteresse van publiek en politici, maar ook door vaagheid en veelzijdigheid van doelstellingen (als gevolg van politieke tegenstellingen of in een poging de verschillende stakeholders tevreden te stellen) ontstaat disfunctioneel gedrag. Dit disfunctioneel gedrag uit zich in het alleen gunstige resultaten presenteren of uitbuiten, maar ook in het managen van resultaten gericht op testresultaten en niet op output of outcome (Bouckaert & Van Dooren, 2003; De Lancer Julnes P. , 2006). Ook kunnen medewerkers strategisch gedrag gaan vertonen (creatief boekhouden of manipuleren), vertragend gedrag of zelfs negatief gedrag (De Waal & Kerklaan, 2004). Tot slot dient ervoor te worden gewaakt dat prestatie-meetsystemen uitmonden in omvangrijke bureaucratische processen (Kroll, 2012). Bij het ontwerpen en implementeren van prestatie-meetsystemen en prestatierapportages is het zaak deze valkuilen in ogenschouw te nemen en maatregelen te treffen om de genoemde disfunctionele effecten te voorkomen.

Gebruik van prestatie-informatie hangt nauw samen met de doelstellingen van prestatierapportages en de betrokkenheid van het management bij deze doelstellingen (Kroll, 2012). Zoals uit voorgaande beschrijving is gebleken is er geen eenduidige beschrijving van de gebruiksvormen van prestatie-informatie. Op basis van de hiervoor beschreven theorieën (Jansen, 2008; Kroll, 2012; Moynihan, 2009; Van Dooren & Van de Walle, 2008) wordt voor dit onderzoek een aantal gebruiksvormen gedefinieerd. Primair wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen direct (instrumenteel) en indirect (niet-instrumenteel) gebruik. Beide vormen worden vervolgens verder uitgesplitst. Van direct gebruik is sprake als de betreffende leidinggevende/manager de gerapporteerde prestatie-informatie (vrijwel) ongewijzigd en integraal gebruikt om intern de organisatie aan te sturen, dan wel extern verantwoording af te leggen over het functioneren van de organisatie. Van indirect gebruik is sprake als de prestatie-informatie niet integraal wordt gebruikt, maar als naar aanleiding van de prestatie-informatie besluiten worden genomen. Zo kunnen prestatierapportages worden gebruikt als achtergrondinformatie, waarbij geen actie volgt naar aanleiding van die rapportages. Ook is het mogelijk dat prestatierapportages worden gebruikt als aanvulling op prestatie-informatie die via andere bronnen is verkregen (onder andere via informele gesprekken). Tot slot wordt onderscheiden het indirecte gebruik van prestatie-informatie als

triggerfunctie voor het nader (laten) onderzoeken van knelpunten. In deze situatie vervult de prestatierapportage een signalerende functie.

In theorie is “niet-gebruik” als zesde vorm van gebruik te onderscheiden. Zoals Kroll (2012) aangeeft is er geen onomstotelijk bewijs voor deze vorm van gebruik. Prestatiemeetsystemen worden bovendien veelal van hogerhand (extern) opgelegd (Kroll, 2012). De opdrachtgever eist daarbij vrijwel altijd een terugkoppeling over de gemeten prestaties in de vorm van een rapportage. Prestatie-informatie wordt in de praktijk dan ook op z’n minst gebruikt in de vorm van verantwoording afleggen. Concluderend kan worden gesteld dat niet-gebruik van prestatie-informatie in de praktijk vrijwel niet zal voorkomen. Deze vorm wordt in dit onderzoek dan ook verder buiten beschouwing gelaten.

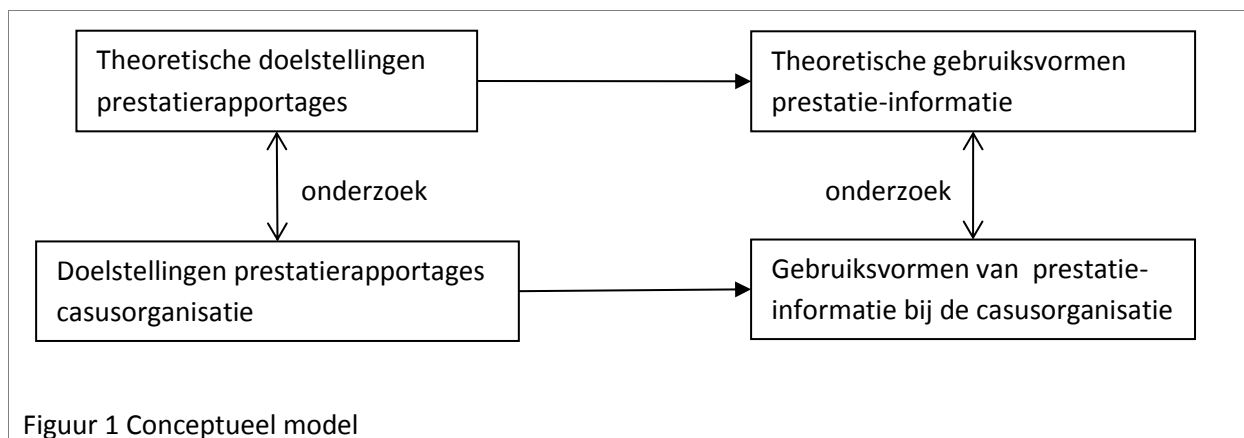
Op basis van het hiervoor gestelde, worden in dit onderzoek de volgende gebruiksvormen onderscheiden:

- direct:
  - afwijkende prestaties worden direct vertaald in besluiten om het functioneren van de organisatie bij te sturen;
  - prestatierapportages worden gebruikt om verantwoording af te leggen;
- indirect:
  - prestatierapportages worden als achtergrondinformatie gebruikt;
  - prestatierapportages worden aanvullend gebruikt op (direct verkregen) prestatie-informatie (zoals via informele gesprekken);
  - prestatierapportages worden als trigger gebruikt om aanvullende informatie te verkrijgen.

Deze gebruiksvormen (direct of indirect, met de beschreven specificering) bieden een adequate indeling om inzicht te verschaffen in de wijze waarop gebruik wordt gemaakt van prestatiegegevens en prestatierapportages. Als bovendien een relatie wordt gelegd tussen de gebruiksvorm en de vooraf bepaalde ontwerpdoelstelling kunnen conclusies worden getrokken over het kosten/baten aspect van het prestatiemeetsysteem.

## 2.8. Beantwoording deelvragen en conceptueel model

Dit onderzoek tracht een relatie te leggen tussen ontwerpdoelstellingen van prestatierapportages en gebruiksvormen. Daarbij wordt de theorie vergeleken met de praktijksituatie in de casusorganisaties. In figuur 1 is dit conceptuele model weergegeven.



Figuur 1 Conceptueel model

De in dit hoofdstuk beschreven wetenschappelijke theorie geeft een antwoord op de theoretische deelvragen van het onderzoek. Achtereenvolgens worden nu de theoretische deelvragen beantwoord.

*Deelvraag 1. Welke doelstellingen van prestatie-informatie in publieke organisaties geeft de wetenschappelijke literatuur weer?*

Uit de literatuurstudie blijken verschillende theorieën over doelstellingen van prestatie-informatie te bestaan. Voor dit onderzoek worden de doelstellingen van prestatie-informatie van Behn (2003) gehanteerd:

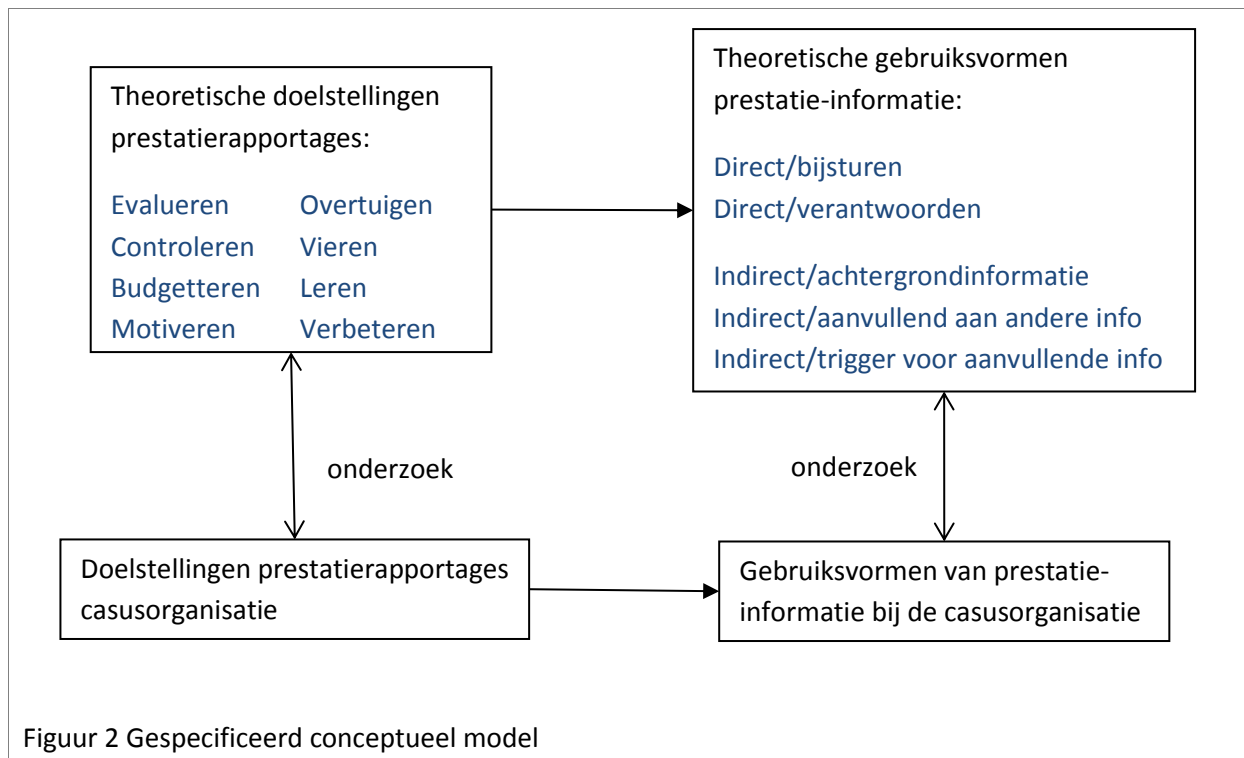
- Evalueren. Hoe goed doet mijn organisatie het?
- Controleren. Hoe zorg ik ervoor dat mijn medewerkers de juiste activiteiten verrichten?
- Budgetteren. Op welke programma's, mensen of projecten moet de besteding van het budget zijn gericht?
- Motiveren. Hoe kan ik medewerkers, stakeholders en burgers motiveren om de prestaties te verbeteren?
- Overtuigen. Hoe kan ik politieke superieuren, wetgevendenden, stakeholders, journalisten en burgers overtuigen dat de organisatie goed werk verricht?
- Vieren. Welke resultaten zijn belangrijk om als organisatie te vieren?
- Leren. Waarom werkt iets wel of juist niet?
- Verbeteren. Wat moet wie anders doen om de prestaties te verbeteren?

*Deelvraag 3. Welke gebruiksvormen van prestatie-informatie in publieke organisaties worden in de literatuur onderkend?*

Uit de literatuurstudie blijken verschillende theorieën over gebruiksvormen te bestaan. Ten behoeve van dit onderzoek wordt een doorsnede gemaakt van de bestaande theorieën. Dit leidt tot de volgende gebruiksvormen:

- Direct gebruik om de organisatie te sturen;
- Direct gebruik om verantwoording af te leggen;
- Indirect gebruik als achtergrondinformatie;
- Indirect gebruik, aanvullend op andere informele informatie;
- Indirect gebruik als trigger voor aanvullend onderzoek.

Met deze beantwoording kan het model uit figuur 1 worden gespecificeerd. Dit gespecificeerde model legt een relatie tussen de doelstellingen van prestatierapportages en gebruiksvormen. In figuur 2 is dit model weergegeven.



Dit model vormt de basis voor de uit te voeren casestudie. Aan de hand van praktijksituaties binnen een publieke organisatie wordt verkend welke specifieke relaties tussen ontwerpdoelstelling enerzijds en gebruiksvorm anderzijds zijn te onderkennen. Onderzocht wordt of een specifieke ontwerpdoelstelling te koppelen is aan een specifieke gebruiksvorm.

### 3. METHODOLOGIE

#### 3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt weergegeven op welke wijze de onderzoeksvraag *“Welke gebruiksvormen van prestatie-informatie zijn te onderkennen bij publieke organisaties en in hoeverre zijn deze gerelateerd aan de vastgestelde ontwerpdoelstellingen van het prestatiemeetsysteem?”* wordt beantwoord. Het onderzoek is uitgevoerd binnen de Koninklijke Luchtmacht.

De Koninklijke Luchtmacht is, naast de Koninklijke Marine, Koninklijke Landmacht en Koninklijke Marechaussee, één van de vier krijgsmachtdelen van het Nederlandse Ministerie van Defensie. Zoals in de Aanschrijving Management Rapportage (Ministerie van Defensie, 2012b) helder is verwoord:

“De politieke en ambtelijke top van Defensie is integraal verantwoordelijk voor het functioneren van het departement. Daartoe dient zij strategische sturing te geven aan Defensie en het parlement gevraagd en ongevraagd te informeren. Hiertoe worden documenten opgesteld, zoals beleidsvisie, begroting en jaarverslag. De beleidsvisie bevat de strategische doelstellingen van de organisatie en geeft daarmee sturing aan de organisatie. De begroting is het document waarmee enerzijds het parlement wordt geïnformeerd en anderzijds middelen worden toegewezen in lijn met de doelstellingen in de beleidsvisie. Met het jaarverslag wordt verantwoording afgelegd over de realisatie van de gestelde doelstellingen.

Doordat begroting en jaarverslag in tijd relatief ver uit elkaar liggen, is het noodzakelijk om tussentijds de realisatie van de doelstellingen kritisch te volgen. De managementrapportage is het formele instrument om de ontwikkelingen en voortgang te monitoren. Daarmee is de managementrapportage een brugdocument tussen begroting en jaarverslag.”

In de begroting van Defensie (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2012) staat de algemene doelstelling van de Luchtmacht vermeld: “De luchtmacht leveren lucht- en grondgebonden capaciteit voor nationale en internationale operaties.”. Meer specifiek stelt de begroting: “Voor de lucht- en grondgebonden operationele capaciteit van de krijgsmacht dient het CLSK<sup>1</sup> eenheden operationeel gereed te stellen en in stand te houden. De luchtmacht zijn inzetbaar voor zowel expeditie taken als voor nationale taken.”.

Op de website van Defensie staan de missie en doelstellingen van de Koninklijke Luchtmacht nader uitgewerkt (Ministerie van Defensie, 2012a):

“De Koninklijke Luchtmacht levert slagkracht in de vorm van airpower wanneer de samenleving dit verlangt. De wapensystemen van de Luchtmacht maken het mogelijk het luchtruim te domineren en zo vrijheid van handelen te creëren voor operaties vanuit de lucht, te land en ter zee.

De Luchtmacht voert vredesoperaties uit samen met bondgenoten en andere onderdelen van de Nederlandse krijgsmacht. De inzetbereidheid en zo nodig de daadwerkelijke inzet van de Luchtmacht dragen bij aan het behoud van de internationale rechtsorde. De Luchtmacht staat voor de beschikbaarheid en inzetbaarheid van luchtmacht personeel en -middelen.”.

---

<sup>1</sup> CLSK (Commando Luchtmacht) is de interne Defensie-benaming voor Koninklijke Luchtmacht.

Nadat in dit hoofdstuk de keuze voor de toegepaste methode van onderzoek is toegelicht wordt ingegaan op de wijze waarop de gegevens zijn verzameld. Aansluitend wordt de operationalisatie van de waarnemingen toegelicht, waarna een toelichting wordt gegeven op de data-analyse. Afgesloten wordt met de methodologische issues.

### **3.2. Methode van onderzoek**

Prestatie-informatie en het rapporteren erover is een veelomvattend onderwerp dat op diverse manieren kan worden belicht en onderzocht. Zo kunnen relaties worden gelegd tussen het gebruik van prestatie-informatie en de omstandigheden die dit gebruik (al dan niet) bevorderen, maar ook kan een relatie worden gelegd tussen het ontwerp van het prestatierapportage systeem en het uiteindelijke gebruik ervan. Aspecten als, hoe het gebruik door lijnfunctionarissen (meer) kan worden bevorderd en welke factoren het gebruik door lijnfunctionarissen belemmeren zijn eveneens van belang om het (wetenschappelijk) inzicht te vergroten. Om het onderzoek te concretiseren is het daarom van belang het onderwerp in te perken.

De Algemene Rekenkamer heeft in zijn onderzoek van 2006 (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2006) geconstateerd dat de maandelijkse informatievoorziening aan de Minister door middel van de maandrapportage niet een juist en volledig inzicht geeft in de mate waarin de operationele doelstellingen worden gerealiseerd. De wijze van gegevensverzameling is niet eenduidig, waardoor ook de door commandanten opgestelde appreciatie niet wordt gebaseerd op harde, controleerbare cijfers en mede daardoor niet overeenkomt met de werkelijkheid. Ook het vervolgonderzoek van de Algemene Rekenkamer (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2009) laat zien dat weliswaar veel verbeterplannen zijn gemaakt door het Ministerie van Defensie, maar dat deze in de praktijk niet of nauwelijks tot verbetering hebben geleid. Hieruit blijkt dat het voor Defensie lastig is relaties te leggen tussen prestatierapportages en het doorvoeren van verbeteringen.

De basis voor prestatierapportages in de Koninklijke Luchtmacht is de, vanuit het Ministerie van Defensie opgelegde, managementrapportage (Ministerie van Defensie, 2012b). Deze managementrapportage is ontworpen vanuit het belang van de Minister van Defensie en voorziet daarmee in de informatiebehoefte van de Minister. Het ontwerp en de doelstelling van de prestatierapportages liggen grotendeels vast vanuit deze Aanschrijving Management Rapportage en is binnen de Koninklijke Luchtmacht nauwelijks te beïnvloeden. In dit licht bezien lijkt een onderzoek naar (her)ontwerpaspecten van prestatierapportages bij de Koninklijke Luchtmacht weinig zinvol.

Hoewel de Luchtmacht een overheidsorganisatie is, vereist de maatschappij dat het belastinggeld waarmee de Luchtmacht wordt gefinancierd zo doelmatig mogelijk wordt besteed. Vanuit dat uitgangspunt streeft de Commandant van de Luchtmacht ernaar de organisatie zo bedrijfsmatig mogelijk aan te sturen. De Aanschrijving Management Rapportage wordt jaarlijks geactualiseerd en bekend gesteld. Hoewel de Aanschrijving bindend voorschrijft welke informatie en op welke wijze deze moet worden aangeleverd, heeft de Commandant van de Koninklijke Luchtmacht de ruimte om zijn integrale verantwoordelijkheid als manager in te vullen. Binnen de grenzen van de opgelegde regelgeving kan hij de bedrijfsvoering van de Luchtmacht inrichten. De Planning en Controlrichtlijn CLSK 2012-2013 (Ministerie van Defensie, 2012c) is door de Commandant van de Luchtmacht vastgesteld en geeft aanvullende richtlijnen op de Aanschrijving Management Rapportage. In tabel 2 is deze gelaagdheid in het systeem van prestatierapportage in beeld gebracht.

Niveau	Organisatie	Voorschrift
1	Ministerie van Defensie	Aanschrijving Management Rapportage
2	Commandant der Strijdkrachten	
3	Koninklijke Luchtmacht	Planning en Controlrichtlijn CLSK
4	Luchtmachteenheid	

Tabel 2 Gelaagdheid prestatierapportage

Deze aanvullende richtlijnen zijn gebaseerd op de informatiebehoefte van de Commandant van de Luchtmacht. De prestatie-informatie die hiermee wordt verkregen zou in theorie bruikbaar moeten zijn voor de Commandant van de Luchtmacht enerzijds en voor de eenheidscommandanten in de Luchtmacht anderzijds. Met het voorliggende onderzoek wordt getracht inzicht te verkrijgen in de feitelijke gebruiksvormen van deze prestatie-informatie. Daarbij wordt in acht genomen dat het feitelijk gebruik van de prestatierapportages wordt beïnvloed door de eisen die de hogere regelgeving (Aanschrijving Management Rapportage) oplegt. Het voorliggende onderzoek geeft met andere woorden inzicht in de mate waarin de prestatierapportages slechts moeten worden gezien als administratieve last en het vervullen van bureaucratisch opgelegde verplichtingen, dan wel dat deze rapportages ook een meerwaarde hebben voor de betreffende commandant. Dit onderzoek spitst zich toe op de relatie tussen doelstelling en gebruik.

Zoals in paragraaf 2.7 is toegelicht, is het toepassen van prestatie-informatie in besluiten een mentaal, cognitief proces (Kroll, 2011). Dat betekent dat (een deel van) de prestatie-informatie niet expliciet, maar juist ook impliciet wordt gebruikt om tot besluitvorming te komen. Aangezien dit impliciete gebruik ook nog onbewust plaatsvindt leidt dit ertoe dat het gebruik van prestatierapportages een moeilijk meetbaar fenomeen is. Door het ontbreken van eenduidige definities van gebruik (Van Dooren & Van de Walle, 2008), maar ook door de verschillende omgevingsfactoren die het gebruik van prestatierapportages beïnvloeden is een enkelvoudige benadering niet mogelijk. Het onbewuste, impliciete gebruik van prestatie-informatie en het ontbreken van een eenduidige definitie van gebruik vereisen een passende methode van onderzoek, waarbij het van belang is dat diepgang kan worden verkregen in de situatie.

Zoals Yin (2009) aangeeft past een casestudie bij uitstek bij een onderzoek in een complexe sociale omgeving waarin verschillende factoren een rol spelen. In de voorliggende case-organisatie is sprake van een dergelijke complexe sociale omgeving. Een casestudie is bovendien gericht op actuele gebeurtenissen en niet zozeer op gebeurtenissen uit het verleden. Een casestudie kan worden gekenmerkt als empirisch onderzoek dat een actueel fenomeen in de diepte onderzoekt in een real-life context. Een casestudie is daarmee geschikt als onderzoeksmethode voor het voorliggende onderzoek.

De Luchtmacht is een lijn-staforganisatie met 11 resultaat verantwoordelijke eenheden, zoals in bijlage A is weergegeven. Het centrale hoofdkwartier (niveau 3 uit tabel 2) stuurt de verschillende resultaat verantwoordelijke eenheden (niveau 4 uit tabel 2) aan. Het centrale hoofdkwartier legt daarbij regels op ten aanzien van de te realiseren doelstellingen en de daarvoor beschikbare budgetten. Het hoofdkwartier van de Koninklijke Luchtmacht is tevens de intermediair naar het naast hogere niveau: het Ministerie van Defensie (niveau 2 en niveau 1 uit tabel 2). Om de doelstellingen van de Luchtmacht te realiseren hebben de verschillende eenheden binnen de Luchtmacht operationele taken toegewezen gekregen. De dagelijkse bedrijfsvoering van de eenheden van de Luchtmacht is dan ook gericht op het zich bekwamen in de opgelegde taken.



De Koninklijke Luchtmacht wordt aangestuurd door een commandant, die dit samen doet met zijn managementteam (bestaande uit een plaatsvervangend commandant, directeur operaties, directeur materieel en instandhouding, directeur planning en control en directeur personeel en organisatie). De Commandant en zijn staf vormen samen het hoofdkwartier van de Luchtmacht. De onderliggende eenheden betreffen de vliegbasis Leeuwarden, vliegbasis Volkel, Defensie Helikopter Commando, vliegbasis Eindhoven, Air Operations Control Station Nieuw Milligen, Koninklijke Militaire School Luchtmacht Vliegbasis Woensdrecht, Logistiek Centrum Woensdrecht, Joint Meteorologische Groep, Centrum voor Mens en Luchtvaart, het Vliegveiligheid Oefen en Test Centrum en de Groep Luchtmacht Reserve. Iedere eenheid wordt aangestuurd door een commandant, samen met zijn managementteam.

Elke zelfstandige eenheid wordt beschouwd als een afzonderlijke case, die kan worden onderzocht in het kader van dit onderzoek. Om de betrouwbaarheid van het onderzoek te vergroten worden verschillende cases onderzocht. Rekening houdend met de beschikbare tijd wordt het onderzoek beperkt tot drie cases. De eerste case betreft de Commandant van de Koninklijke Luchtmacht en de doelstelling(en) en gebruiksvormen van prestatiemetingen die hij voor ogen heeft. Aangezien de Commandant van de Luchtmacht, binnen de gegeven kaders van het Ministerie, zelf de doelstellingen van de prestatierapportage kan bepalen is het interessant te onderzoeken in hoeverre de werkelijke gebruiksvormen overeen komen met die doelstelling.

De tweede en derde case zijn operationele eenheden, ressorterend onder de Commandant van de Koninklijke Luchtmacht. Daarbij is de keuze gemaakt voor twee eenheden die een taakstelling hebben die vergelijkbaar is met bedrijven in de civiele maatschappij. Wetenschappelijke theorieën komen veelal voort uit onderzoek bij civiele bedrijven. Daarom is voor dit onderzoek gekozen voor vergelijkbare organisatiedelen. Aangezien de gekozen eenheden een taakstelling hebben die vergelijkbaar is met civiele bedrijven zouden deze theorieën ook logischerwijs toepasbaar moeten zijn op deze eenheden. De betreffende eenheden zijn vliegbasis Eindhoven (vlb EHV) en de Koninklijke Militaire School Luchtmacht Vliegbasis Woensdrecht (KMSL Vlb WDT).

De Commandant van de Luchtmacht is integraal verantwoordelijk voor het functioneren van de Koninklijke Luchtmacht. De stafafdelingen in het hoofdkwartier ondersteunen de Commandant bij het aansturen van de Luchtmacht. Vanuit de integrale verantwoordelijkheid dient de Commandant inzicht te hebben in de prestaties van de Luchtmacht, zodat hij besluiten kan nemen teneinde de prestaties van de Luchtmacht (verder) te verbeteren.

Vlb EHV is de thuisbasis van de transportvliegtuigen van de Koninklijke Luchtmacht en heeft als primaire taak: het uitvoeren van militair luchttransport. De vliegbasis ondersteunt wereldwijd militaire operaties, humanitaire missies en speciale opdrachten in vredes-, crisis- en oorlogstijd. Dit gebeurt zelfstandig, in bondgenootschappelijk verband of samen met bevriende naties (Ministerie van Defensie, 2012a). Het uitvoeren van luchttransport is in zichzelf niet een specifiek militaire taak. Er zijn diverse commerciële bedrijven die vergelijkbare diensten leveren. Het onderscheidende kenmerk waarom de Luchtmacht ervoor kiest een eigen luchttransportvloot in stand te houden, is het vliegen naar onveilige bestemmingen. Zo zijn de militaire luchttransportvliegtuigen van de Luchtmacht voorzien van zelfbeschermingsmiddelen (die civiele vliegtuigen niet hebben), waarmee op gevaarlijke bestemmingen (in bijvoorbeeld oorlogsgebied) kan worden geland. Ook is de Luchtmacht in staat zelfstandig te opereren op vliegvelden met minimale/geen voorzieningen.

Hiertoe beschikt de Luchtmacht over specifieke vliegtuigen en is het personeel hiervoor opgeleid en getraind.

De KMSL Vlb WDT heeft een specifieke opleidingstaak en staat garant voor het verzorgen van alle opleidingen en cursussen die luchtmachtmilitairen nodig hebben. De KMSL Vlb WDT zorgt ook voor de uitvoering van zogenaamde platformtaken ter ondersteuning van de andere, op vliegbasis Woensdrecht gevestigde, eenheden (Logistiek Centrum Woensdrecht en Joint Meteorologische Groep). Het verzorgen van opleidingen en trainingen is in zichzelf eveneens geen specifiek militaire taak. Er zijn immers diverse commerciële bedrijven die eveneens opleidingen verzorgen. De platformtaken van de KMSL Vlb WDT, het openstellen van het vliegveld met alle ondersteunende diensten, zijn eveneens geen specifiek militaire taken. Het onderscheidende kenmerk van de KMSL Vlb WDT zijn de specifieke militaire opleidingen (militaire basisopleiding, schietopleiding, opleiding tot militair vlieger) en de daarmee samenhangende vormingsaspecten (cultuur). Omdat deze aspecten direct raken aan de kerntaken van de Luchtmacht, kiest Defensie ervoor een eigen opleidingsinstituut in stand te houden.

Zoals eerder vermeld is de Koninklijke Luchtmacht een grote organisatie, die uit verschillende eenheden bestaat. Het feit dat de Luchtmacht een grote organisatie is heeft tot gevolg dat verschillende lagen en zuilen in de organisatie zijn ingebouwd om de werklast en verantwoordelijkheid te verdelen. De integrale verantwoordelijkheid voor het functioneren van een afgebakend deel van de organisatie berust bij een commandant. Zo is een commandant van een eenheid (bijvoorbeeld een vliegbasis) integraal verantwoordelijk voor het functioneren van die eenheid. Hij heeft de bevoegdheid besluiten te nemen op personeel, materieel en financieel gebied. Een commandant heeft in zijn lijnorganisatie ondercommandanten die zijn besluiten uitvoeren en verantwoordelijk zijn voor deelaspecten van de bedrijfsvoering (zoals operaties, onderhoud of logistiek). Een commandant wordt bovendien ondersteund door een staf. Deze staf is belast met de ondersteuning van de commandant (signaleringsfunctie en besluit voorbereidende functie) en met de uitvoering van de door de commandant genomen besluiten. De Commandant van de Luchtmacht is integraal verantwoordelijk voor het functioneren en presteren van de hele Koninklijke Luchtmacht. Hij draagt daarmee ook de verantwoordelijkheid voor het functioneren van de onderliggende eenheden. Het prestatie-meetsysteem moet daarom voldoende informatie leveren om de Commandant van de Luchtmacht in staat te stellen invulling te geven aan zijn verantwoordelijkheid. Anderzijds baseren de commandanten van de eenheden hun besluiten eveneens op de informatie die uit het prestatie-meetsysteem komt. Dit vereist dat het prestatie-meetsysteem aan de informatiebehoefte van zowel de Commandant van de Luchtmacht als aan de onderliggende commandanten moet voldoen.

Het prestatie-meetsysteem moet daarmee feitelijk aan een dubbele doelstelling voldoen. Enerzijds moet het systeem voldoen aan de wensen van de integrale Commandant van de Luchtmacht, anderzijds aan de wensen van de onderliggende commandanten.

Zoals hierboven beschreven is er nog weinig onderzoek verricht naar het werkelijk gebruik van prestatie-informatie. Het voorliggende onderzoek heeft als doel inzichtelijk te maken op welke wijzen de prestatie-informatie in de dagelijkse praktijk van de Koninklijke Luchtmacht daadwerkelijk wordt gebruikt. Daarbij wordt een relatie gelegd tussen de doelstellingen van prestatierapportages, zoals die door de hogere niveaus zijn opgelegd, maar ook de doelstellingen zoals die door de managers zelf

worden geformuleerd. Daarom is ervoor gekozen een verkennend/beschrijvend onderzoek uit te voeren. Een casestudie past hier als onderzoeksvorm bij.

### **3.3. Dataverzameling**

Dit onderzoek richt zich op de integraal verantwoordelijke manager van de Koninklijke Luchtmacht (Commandant van de Luchtmacht), de commandanten van de zelfstandige luchtmachteenheden daaronder en hun respectievelijke managementteams. De kern van het managementteam wordt gevormd door de Commandant, eventueel zijn plaatsvervanger, de verantwoordelijk manager voor operaties/opleidingen en de verantwoordelijk manager voor ondersteuning (onderhoud en logistiek). Daarnaast zijn de verantwoordelijk managers voor planning & control en personeel & organisatie leden van het managementteam. Het onderzoek is uitgevoerd bij de afzonderlijke leden van het managementteam om inzicht in te verkrijgen in het gebruik van prestatierapportages in de dagelijkse praktijk. De waarnemingseenheden zijn daarom de afzonderlijke functionarissen.

Doel van het onderzoek is inzicht te verkrijgen in het gebruik van het prestatie-meetsysteem in de verschillende cases. Hiertoe zijn semigestructureerde interviews gehouden met leden van de managementteams van de verschillende cases. Ten behoeve van het onderzoek zijn alle (16) leden van de managementteams van de geselecteerde casussen per mail verzocht medewerking te verlenen. Hiervan zijn 14 positieve reacties terug ontvangen. Van twee functionarissen is geen reactie ontvangen. Op basis van de ontvangen reacties zijn interviews gepland met de respondenten, zoals dik gedrukt weergegeven in tabel 3. Elk interview nam maximaal één uur in beslag. Tijdens de interviews zijn door de onderzoeker schriftelijke aantekeningen gemaakt. Tevens zijn elektronische opnamen gemaakt van het interview. Na afloop van het interview is binnen een week een gespreksverslag uitgewerkt (aan de hand van de elektronische opnamen en de schriftelijke aantekeningen) en aan de respondent ter goedkeuring voorgelegd. Het goedgekeurde gespreksverslag is als pdf-bestand vastgelegd en heeft de basis gevormd voor de analyse. In bijlage B zijn de interviewvragen weergegeven.

De onderzoeksresultaten van de waarnemingseenheden zijn geaggregeerd op het niveau van de zelfstandige eenheid (analyse-eenheid). De geaggregeerde onderzoeksresultaten zijn vervolgens de basis voor de analyse in dit onderzoek. In de tabel hieronder zijn de waarnemings- en analyse-eenheden overzichtelijk weergegeven.

Waarnemingseenheden		Analyse-eenheid
Commandant	Managementteam	
Commandant van de Luchtmacht	<b>Plaatsvervangend Commandant van de Luchtmacht</b> Directeur Operaties <b>Directeur Materieel en Instandhouding</b> <b>Directeur Planning en Control</b> Directeur Personeel en Organisatie	Hoofdkwartier Koninklijke Luchtmacht
<b>Commandant vliegbasis Eindhoven</b>	<b>Hoofd Stafgroep Operatiën</b> <b>Hoofd Stafgroep Operatiën Ondersteunende Diensten</b> <b>Hoofd Staf Planning en Control</b> <b>Hoofd Sectie Personeel en Organisatie</b>	Vliegbasis Eindhoven
<b>Commandant Koninklijke Militaire School Luchtmacht Vliegbasis Woensdrecht</b>	<b>Plaatsvervangend Commandant KMSL Vlb WDT</b> <b>Hoofd Opleidingen</b> Hoofd Stafgroep Control <b>Hoofd Decentraal P&amp;O advies</b>	Koninklijke Militaire School Luchtmacht Vliegbasis Woensdrecht
<b>Aantal waarnemingseenheden: 12</b>		Aantal analyse-eenheden: 3

Tabel 3 Overzicht waarnemings- en analyse-eenheden

De gegevens zijn per waarnemingseenheid verzameld en vervolgens per analyse-eenheid gepresenteerd. Teneinde een *upward response bias* zoveel mogelijk te voorkomen zijn de resultaten geanonimiseerd. Dit is op voorhand duidelijk kenbaar gemaakt aan de geïnterviewden.

### 3.4. Operationalisatie van waarnemingen

De wijze van waarneming in het onderzoek was directe waarneming. De data werden verzameld via een instrument door de empirie te meten. Meer gespecificeerd: de onderzoeksdata zijn verzameld door middel van een interview. De respondenten zijn geïnterviewd, zodat door middel van doorvragen diepgang werd verkregen in de antwoorden over het gebruik van prestatierapportages in relatie tot de doelstelling van de prestatierapportage. Bovendien zijn ter voorbereiding en onderbouwing van de onderzoeksresultaten beleidsdocumenten geanalyseerd teneinde de gegeven antwoorden te verifiëren.

De onderzoeksdata die zijn verzameld zijn gericht op het toepassen van het conceptueel model, zoals beschreven in paragraaf 2.8. Door middel van een inhoudsanalyse van beleidsdocumenten zijn de termen toegepast, waarna deze tijdens de interviews zijn geverifieerd.

De vragenlijst is afgeleid van de deelvragen uit het onderzoek. In de vragenlijsten is gebruik gemaakt van de definities zoals in hoofdstuk 2 beschreven. Hiermee is ernaar gestreefd een zo zuiver mogelijke *chain of evidence* te verkrijgen (Yin, 2009):

Probleemstelling <> Definities <> Beweringen <> Interviewvragen

Deze *chain of evidence* houdt in dat vanuit de geformuleerde probleemstelling op logische en naspeurbare wijze definities zijn geformuleerd. Deze definities leiden vervolgens op logische en

naspeurbare wijze tot beweringen (conceptueel model). Dit conceptuele model leidt vervolgens op logische en naspeurbare wijze tot interviewvragen, waarmee het conceptueel model wordt getoetst.

### 3.5. Data-analyse

De uitgewerkte interviewverslagen zijn eerst in concept voorgelegd aan de respondenten. Na accordering door de respondenten zijn de interviewverslagen vastgesteld. Vervolgens zijn de kwalitatieve onderzoeksdata uit de interviewverslagen geanalyseerd aan de hand van het conceptueel model. De gegeven antwoorden zijn per respondent gelabeld aan de hand van het conceptueel model. Vervolgens zijn per analyse-eenheid de onderzoeksresultaten van de waarnemingseenheden onderling vergeleken. Hieruit zijn conclusies getrokken op het niveau van de analyse-eenheid. Deze conclusies hebben betrekking op de doelstellingen en gebruiksvormen van prestatie-meetsystemen in de praktijk, op het niveau van de analyse-eenheid.

### 3.6. Validiteit en betrouwbaarheid

Dit onderzoek is verricht op basis van zowel literatuurstudie als empirisch onderzoek. De literatuurstudie heeft antwoord gegeven op deelvragen 1 en 3. Deze antwoorden zijn vervolgens verwerkt in het conceptueel model (figuur 2 op bladzijde 21). Het empirisch onderzoek bestond uit zowel documentonderzoek als uit interviews. Het empirisch onderzoek heeft antwoord gegeven op deelvragen 2 en 4. Ook deze antwoorden zijn verwerkt in het conceptueel model (figuur 3 op bladzijde 38).

Voorafgaand aan het uitvoeren van de interviews is met het hoofd van de afdeling Management Control van de Luchtmacht een interview gehouden om de interviewvragen te verscherpen. Tevens is met het hoofd afdeling Management Control helder afgebakend wie tot het managementteam van een eenheid moet worden gerekend.

De uitgewerkte verslagen van de interviews zijn door de geïnterviewde geaccordeerd en vervolgens door de onderzoeker gecodeerd aan de hand van het conceptueel model. Om de betrouwbaarheid van het onderzoek te vergroten zijn de gecodeerde resultaten geverifieerd door de geïnterviewde.

Omdat voor het onderzoek gebruik is gemaakt van verkennend/beschrijvend onderzoek, is expliciet aandacht besteed aan de wetenschappelijke criteria betrouwbaarheid, validiteit en relevantie.

Hiermee wordt de validiteit van het onderzoek vergroot:

- **Betrouwbaarheid:** door de meetmethode helder en eenduidig te beschrijven en de onderzoeksresultaten vast te leggen, wordt de betrouwbaarheid van het onderzoek vergroot. Alle onderzoeksresultaten zijn elektronisch vastgelegd en bij de onderzoeker beschikbaar. Verder is vastgelegd wat de beperkingen van het onderzoek zijn. Teneinde een *upward response bias* te voorkomen zijn de antwoorden op de interviews geïntegreerd op het niveau van de analyse-eenheid. Dit is op voorhand ook duidelijk gecommuniceerd met de respondenten.

Deelname aan het onderzoek heeft plaatsgevonden op basis van vrijwilligheid. Op basis van de ontvangen reacties is met tenminste drie functionarissen per managementteam een interview gehouden. Teneinde *selection bias* te voorkomen is zeker gesteld dat per analyse-eenheid tenminste twee functionarissen uit de kern van het managementteam (commandant, plaatsvervangend commandant, hoofd operaties of hoofd ondersteuning) zijn geïnterviewd.

Het interview is gehouden in een tweegesprek tussen onderzoeker en respondent. De vragenlijst, die de basis vormde voor het interview was ruim voor het interview aan de respondent bekend gesteld. De respondent kon zich daardoor goed voorbereiden op het interview. Tijdens het interview zijn door de onderzoeker aantekeningen gemaakt. Tegelijkertijd is het volledige interview elektronisch opgenomen. De elektronische opname is vervolgens gebruikt om het gespreksverslag op te stellen.

- Externe validiteit: zoals in paragraaf 3.3 is toegelicht is een keuze gemaakt om drie cases binnen de Koninklijke Luchtmacht te onderzoeken. Defensie is een publieke organisatie die (net als andere publieke organisaties) sterk gericht is op het verantwoorden van de aanwending van financiële middelen. Daarnaast is Defensie een uitvoerende organisatie met een sterke outputsturing (ofwel gericht op het leveren van vooraf opgedragen prestaties). Defensie is daarnaast erg *top down* gestuurd. Al deze kenmerken zijn niet alleen van toepassing op de Koninklijke Luchtmacht, maar zijn van toepassing op de gehele Defensieorganisatie. Het onderzoek richt zich in meer algemene zin op het gebruik van prestatie-informatie en –rapportages en niet specifiek op Luchtmachtaangelegenheden. Aangenomen wordt dat de conclusies die uit dit onderzoek worden getrokken zowel gelden voor de andere eenheden van de Koninklijke Luchtmacht, als voor de andere krijgsmachtdelen binnen Defensie. Nader onderzoek om deze aanname te valideren wordt aanbevolen.
- Interne validiteit: de resultaten van de interviews zijn geanalyseerd en onderling vergeleken. Door middel van een voorbereidend gesprek met het hoofd afdeling Management Control van de Koninklijke Luchtmacht zijn de variabelen zodanig geoperationaliseerd dat de interne validiteit wordt vergroot.
- Constructvaliditeit: om te komen tot realistische en waarheidsgetrouwe data is gebruik gemaakt van meerdere bronnen van informatie. Naast de gehouden semigestructureerde interviews zijn formele documenten en de in gebruik zijnde informatiesystemen bestudeerd. De semigestructureerde interviews zijn verwerkt in gespreksverslagen. Deze gespreksverslagen zijn ter accordering voorgelegd aan de respondenten, om een correcte weergave van het gesprek zeker te stellen. De geaccordeerde gespreksverslagen zijn digitaal opgeslagen.
- Theoretische relevantie: zoals eerder aangegeven staat wetenschappelijk onderzoek naar het gebruik van prestatie-informatie in de kinderschoenen. Met dit onderzoek wordt een bijdrage geleverd aan het kennisgat dat op dit punt in de wetenschappelijke literatuur aanwezig is.
- Praktische relevantie: voor de individuele respondenten heeft het onderzoek praktische meerwaarde door het vergroten van het bewustzijn over prestatierapportage en het gebruik ervan. Ook wordt nadrukkelijk de aandacht gevestigd op de basis van de prestatierapportage (de opgelegde regelgeving). Voor de Koninklijke Luchtmacht heeft het onderzoek meerwaarde doordat inzicht wordt geboden in het daadwerkelijk gebruik van prestatie-informatie in relatie tot de doelstelling. Hiermee wordt inzicht verkregen wat de meerwaarde (nut) is van de kosten en energie die worden gestoken in het registreren, verzamelen en rapporteren van prestatie-informatie. Indien uit het onderzoek blijkt dat deze meerwaarde beperkt is, biedt het de Koninklijke Luchtmacht aanknopingspunten om hierin gerichte veranderingen door te voeren.

## **4. RESULTATEN**

### **4.1. Inleiding**

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het onderzoek gepresenteerd. Als eerste wordt een beschrijving gegeven van de uitgevoerde bronnenanalyse. Vervolgens worden de resultaten van de uitgevoerde interviews besproken, gespecificeerd naar de deelvragen van het onderzoek. Hierbij wordt antwoord gegeven op deelvragen 2 (doelstellingen van prestatie-informatie bij publieke organisaties) en 4 (gebruiksvormen van prestatie-informatie bij publieke organisaties). Per deelvraag wordt nader ingegaan op de resultaten per analyse-eenheid van het onderzoek.

### **4.2. Bronnenanalyse**

Als eerste zijn de formele beleidsdocumenten geanalyseerd, die het prestatie-managementsysteem binnen Defensie beschrijven. De Defensiebegroting legt de basis voor de activiteiten van Defensie. Over de realisatie van de uitvoering van deze activiteiten wordt vervolgens periodieke gerapporteerd. Basis voor deze prestatierapportages binnen Defensie is de Aanschrijving Management Rapportage (Ministerie van Defensie, 2012b). Dit document geeft op het hoogste niveau (eerste niveau, zie tabel 2 op bladzijde 24) richtlijnen voor de hele Defensieorganisatie over het prestatie-meetsysteem. Hierin staat de achtergrond van de prestatierapportages weergegeven, naast de praktische richtlijnen betreffende inhoud (bedrijfsvoering, reorganisatie, beleid, operaties, financiën, ondersteuning en personeel), frequentie (driemaandelijks) en omvang van de prestatierapportage (maximaal 34,5 pagina's). De Aanschrijving Management Rapportage geeft in de inleiding aan dat het doel is: "...het management tijdig te informeren over de belangrijkste politiek-bestuurlijke informatie." Daarbij wordt "...in het bijzonder gekeken naar die gebieden waar zich politieke, bestuurlijke en/of operationele risico's voordoen." De Aanschrijving stelt voorts dat de prestatierapportage (die managementrapportage wordt genoemd in de Aanschrijving), een brugdocument vormt tussen Defensiebegroting en Defensiejaarverslag. De prestatierapportage is voornamelijk gericht op bedrijfsvoeringsaspecten (waaronder personeelszaken). Het financiële aspect in de Aanschrijving is zeer beperkt in omvang (6% van de totale prestatierapportage). De Aanschrijving benadrukt dat de prestatierapportage zorgdraagt voor een (goede) informatiepositie van de politieke top, enerzijds om de Defensieorganisatie op strategisch niveau aan te sturen, anderzijds om aan het Parlement verantwoording af te leggen/het Parlement te informeren. Tot slot geeft de Aanschrijving Management Rapportage aan dat de prestatierapportage niet de enige informatiebron van de Minister is, maar dat daarnaast ook informatie wordt verkregen uit overige bronnen (zoals rapporten, nota's, memo's, diverse gesprekken en werkbezoeken). Concluderend stelt de Aanschrijving Management Rapportage (Ministerie van Defensie, 2012b): "De minister wordt van informatie voorzien door middel van de managementrapportage inclusief de covernota, en over andere (vaak actuele) onderwerpen door een brede verscheidenheid aan andere informatiebronnen. Door de combinatie van alle informatiebronnen ontstaat een goede informatiepositie voor de minister van Defensie."

Op het derde niveau (zie ook tabel 2 op bladzijde 24) is door de Commandant van de Koninklijke Luchtmacht de Planning en Controlrichtlijn CLSK 2012-2013 (Ministerie van Defensie, 2012c) uitgegeven. Deze Planning en Controlrichtlijn is een doorvertaling van de Aanschrijving Management Rapportage en richt zich op een aantal luchtmachtspecifieke aspecten van prestatierapportages. Met de Planning en Controlrichtlijn geeft de Commandant van de Luchtmacht specifieke kaders en richtlijnen aan de commandanten van de onderliggende eenheden met betrekking tot het

rapporteren over de realisatie van de taakopdrachten (die zijn afgeleid van de Defensiebegroting). Doel van deze rapportages is: "...zodat in voorkomend geval sturend kan worden opgetreden."

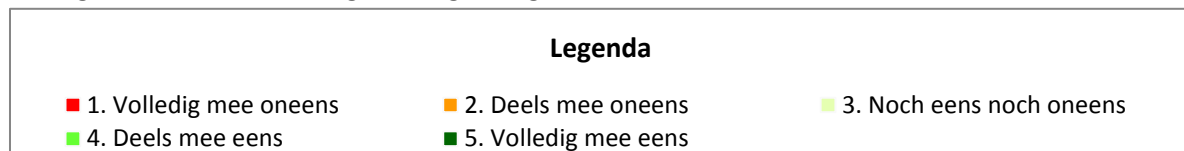
Uit de bronnenanalyse kan de conclusie worden getrokken dat de prestatierapportages voornamelijk gericht zijn op (doelstelling) het informeren van de integraal verantwoordelijk managers. Gelet op de gelaagdheid van de organisatie (tabel 2 op bladzijde 24) zijn dat achtereenvolgens de Commandant van de Koninklijke Luchtmacht (derde niveau), Commandant Der Strijdkrachten (tweede niveau) en Minister van Defensie (eerste niveau).

In het conceptueel model (figuur 2) zijn vanuit de wetenschappelijke literatuur acht doelstellingen geïdentificeerd. Als de bevindingen uit de bronnenanalyse worden vertaald naar de doelstellingen, zoals vermeld in het conceptueel model, komt dit overeen met controleren, (in beperkte mate) budgetteren en overtuigen. De overige doelstellingen lijken geen significante rol te spelen bij de prestatierapportages in de casusorganisatie.

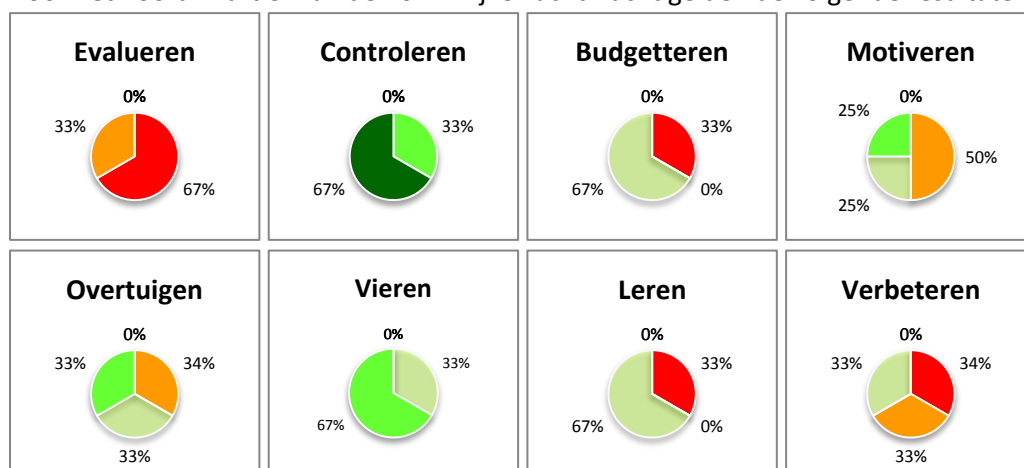
#### 4.3. Deelvraag 2: Welke doelstellingen van prestatie-informatie zijn te onderkennen bij publieke organisaties?

In deze paragraaf wordt per analyse-eenheid weergegeven wat de resultaten uit de interviews zijn. Vraag 3 van het interview was: "Kunt u op een schaal van 1 (volledig mee oneens) tot 5 (volledig mee eens) aangeven in hoeverre het huidige systeem van prestatierapportages volgens u voldoet aan de genoemde doelstellingen en kunt u dit toelichten?". In grafiekvorm worden de resultaten van vraag 3 uit het onderzoek getoond. Per doelstelling wordt in een taartdiagram in percentages weergegeven hoeveel respondenten het betreffende antwoord hebben 'gescoord'.

In de grafieken wordt de volgende legenda gehanteerd:

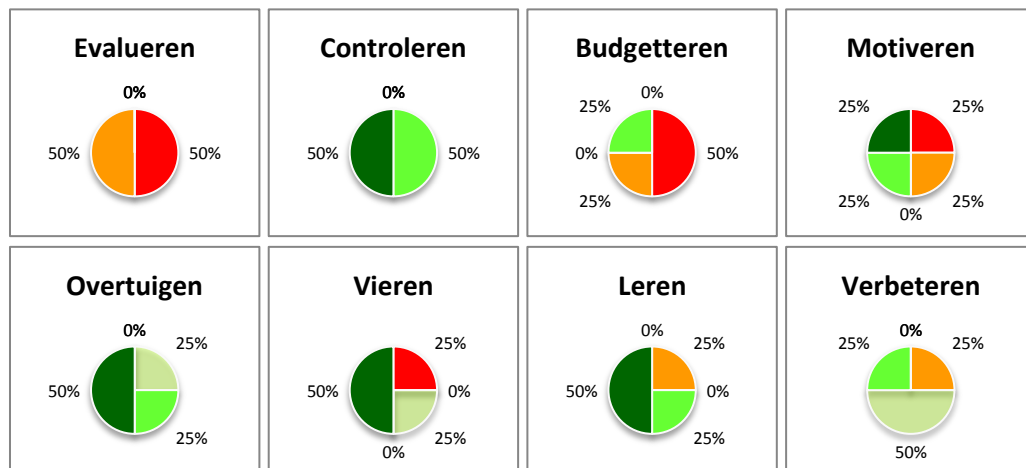


Voor het hoofdkwartier van de Koninklijke Luchtmacht gelden de volgende resultaten:

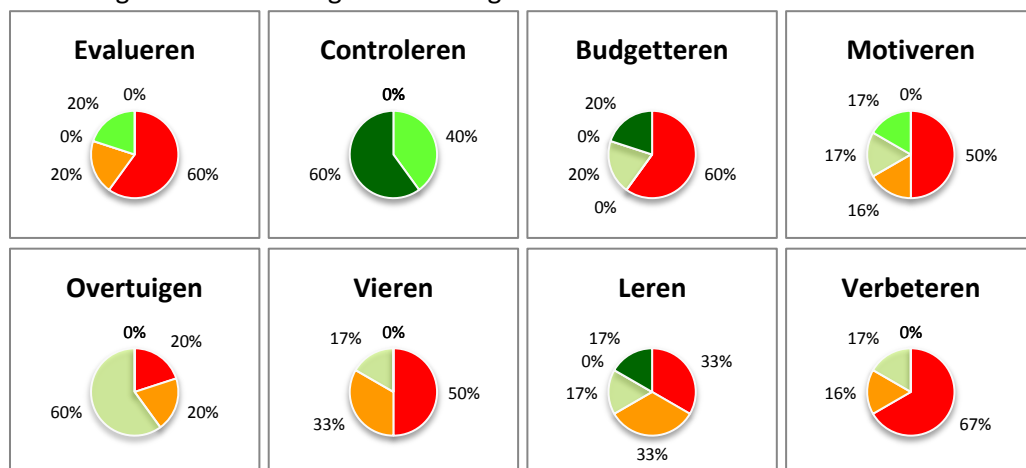




Voor de Koninklijke Militaire School Luchtmacht Vliegbasis Woensdrecht gelden de volgende resultaten:



Voor vliegbasis Eindhoven gelden de volgende resultaten:



Uit de interviews blijkt dat controleren als primaire doelstelling wordt gezien door alle analyse-eenheden. Evaluëren wordt eenduidig niet gezien als doelstelling van de prestatierapportages. Over de doelstellingen budgetteren, motiveren, overtuigen, vieren, leren en verbeteren worden minder eenduidige uitspraken gedaan. Met behulp van een aantal vervolgvragen zijn de antwoorden op vraag 3 verder uitgediept.

Vragen 10 en 11 waren respectievelijk “Wat zou volgens u de doelstelling van het prestatie-meetsysteem (zoals vastgelegd in de Planning en Controlrichtlijn CLSK) moeten zijn, uitgaande van de acht doelstellingen van Behn?” en “Welke punten in het prestatie-meetsysteem zou u willen veranderen, zodat het systeem beter aansluit bij de door u voorziene doelstelling?”. Vragen 10 en 11 uit het interview waren bedoeld om inzicht te krijgen in de gewenste doelstellingen voor een prestatie-meetsysteem, uitgaande van een ideaalsituatie (ergo zonder rekening te houden met bestaande systemen of voorschriften). De antwoorden die zijn gegeven vanuit het hoofdkwartier van de Koninklijke Luchtmacht geven aan dat het belangrijk is dat prestatierapportages beperkt zijn in omvang en met name de kern van een probleem duiden. Managers dienen zich te realiseren dat het functioneren van een organisatie zich niet altijd in alle aspecten laat vertalen in prestatie-indicatoren. Een aanvullende toelichting door de verantwoordelijk manager (commandant) is dan ook essentieel. Het is bovendien van groot belang dat prestatierapportages gericht zijn op de toekomst (een voorspellende waarde hebben) en gericht zijn op het verbeteren van de organisatie.

Vanuit de Koninklijke Militaire School Luchtmacht Vliegbasis Woensdrecht wordt aangegeven dat het van belang is dat prestatierapportages het functioneren van de organisatie integraal benaderen. Prestatierapportages dienen een alomvattend totaalbeeld van de organisatie te geven en geen versplinterd beeld per afdeling (operaties, personeel, financiën, etc.). Het doel van prestatierapportages dient uiteindelijk te zijn dat verbeteringen (kunnen) worden doorgevoerd in de organisatie.

Vanuit de vliegbasis Eindhoven wordt aangegeven dat de belangrijkste doelstelling van het prestatiemeetsysteem verbeteren van de organisatie zou moeten zijn. Daarvoor is het van belang dat het prestatiemeetsysteem een voorspellend vermogen heeft, zodat het in die functie ook bruikbaar is. Bovendien wordt vanuit vliegbasis Eindhoven aangegeven dat de doelstellingen van een prestatiemeetsysteem pas goed kunnen worden gerealiseerd als het prestatiemeetsysteem is opgezet vanuit een integrale ketenbenadering. Dat betekent dat het prestatiemeetsysteem zowel aansluit bij de interne doelstellingen van een eenheid, als bij de externe doelstellingen van de hogere commandant.

Samenvattend volgt uit het onderzoek dat de doelstelling controleren een dominante positie vervult in relatie tot de huidige prestatierapportages. Belangrijk kenmerk van deze doelstelling is het terugkijken op een afgelopen (rapportage)periode. Prestatierapportages die vanuit de doelstelling controleren zijn opgezet (zoals in de casusorganisatie), hebben vrijwel geen voorspellende waarde. Vanuit de analyse-eenheden wordt aangegeven dat hierdoor niet kan worden geanticipeerd op toekomstige problemen en dus niet pro-actief worden gestuurd. Vanuit de analyse-eenheden is aangegeven dat een prestatierapportage die ook een prognose voor de toekomst geeft een welkome verbetering zou zijn. Met een meer voorspellende prestatierapportage zou meer invulling gegeven kunnen worden aan de doelstellingen leren en verbeteren.

Het antwoord op deelvraag 2 van het onderzoek (Welke doelstellingen van prestatie-informatie zijn te onderkennen bij publieke organisaties?) luidt dan ook: controleren. In veel mindere mate worden budgetteren, motiveren, overtuigen, vieren, leren en verbeteren genoemd.

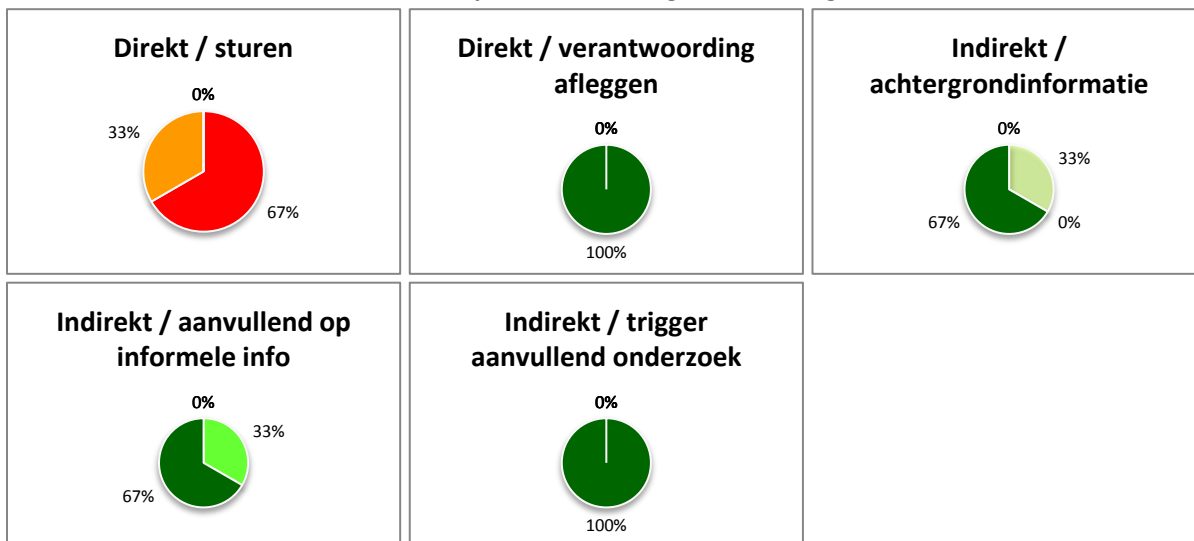
#### **4.4. Deelvraag 4: Welke gebruiksvormen van prestatie-informatie zijn op de verschillende managementniveaus te onderkennen bij publieke organisaties?**

Onderstaand wordt per analyse-eenheid weergegeven wat de resultaten uit de interviews zijn. Vraag 4 van het interview was: “Kunt u op een schaal van 1 (volledig mee oneens) tot 5 (volledig mee eens) aangeven op welke wijze u zelf gebruik maakt van de prestatierapportages en kunt u dit toelichten?”. In grafiekvorm worden de resultaten van vraag 4 uit het onderzoek getoond. Per gebruiksvorm wordt in een taartdiagram in percentages weergegeven hoeveel respondenten het betreffende antwoord hebben ‘gescoord’.

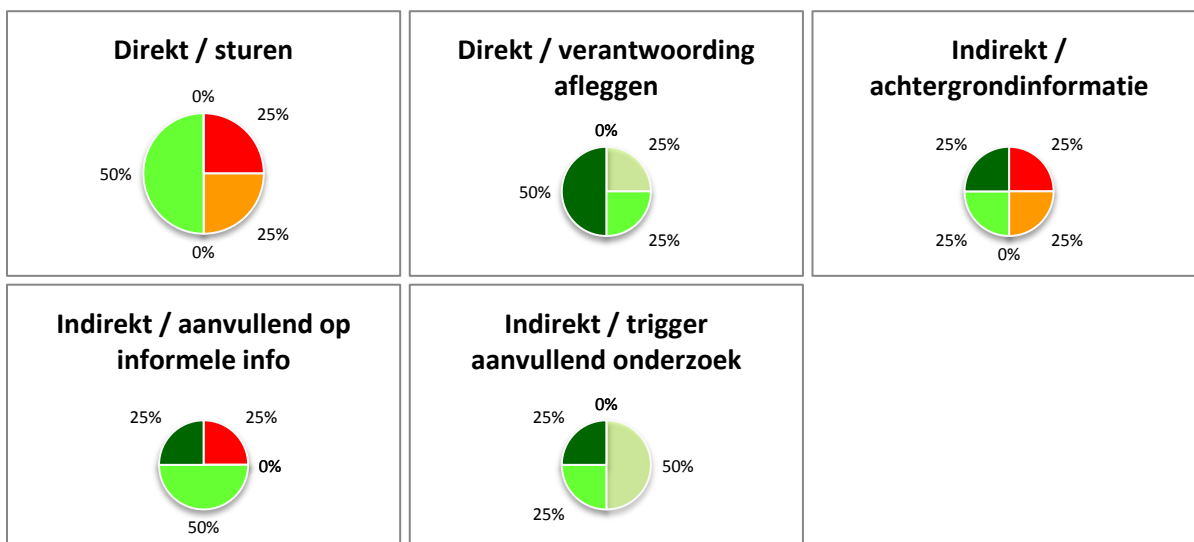
In de grafieken wordt de volgende legenda gehanteerd:

Legenda		
■ 1. Volledig mee oneens	■ 2. Deels mee oneens	■ 3. Noch eens noch oneens
■ 4. Deels mee eens	■ 5. Volledig mee eens	

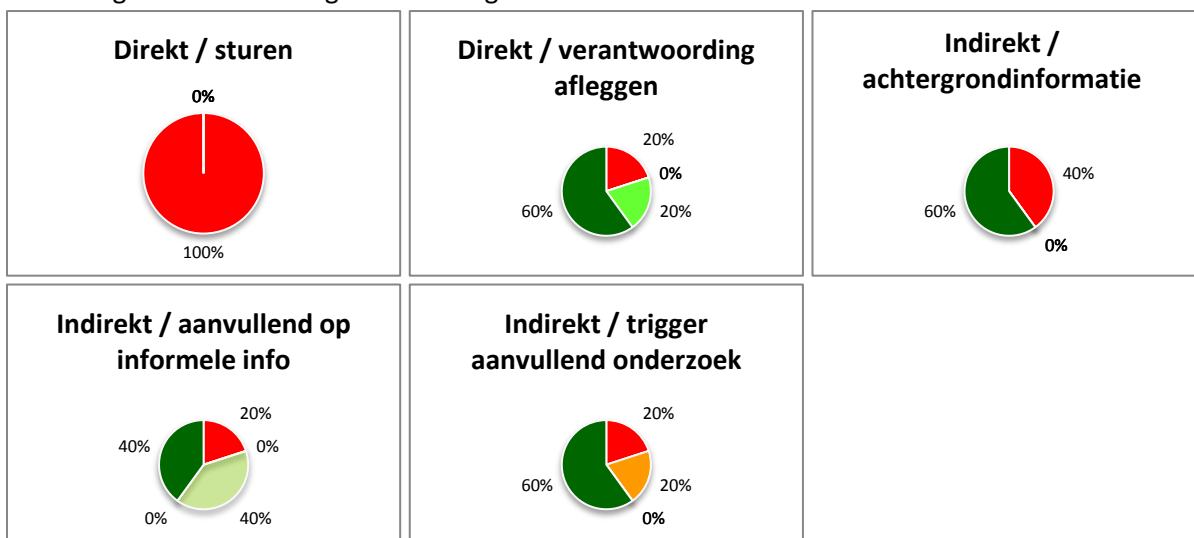
Voor het hoofdkwartier van de Koninklijke Luchtmacht gelden de volgende resultaten:



Voor de Koninklijke Militaire School Luchtmacht Vliegbasis Woensdrecht gelden de volgende resultaten:



Voor vliegbasis Eindhoven gelden de volgende resultaten:



Vanuit de analyse-eenheden wordt sterk aangegeven dat de prestatierapportages niet worden gebruikt om de organisatie te sturen. Daarentegen wordt het gebruik om verantwoording af te leggen wel breed onderschreven. Over het indirecte gebruik als achtergrondinformatie is geen eenduidig beeld, al geeft een meerderheid aan dat de rapportage hier niet voor wordt gebruikt. Over het indirect gebruik, aanvullend op informele informatie en als trigger voor aanvullend onderzoek, ontstaat eveneens geen eenduidig beeld, al geeft een meerderheid hier wel aan de rapportages voor te gebruiken. Met behulp van een aantal vervolgvragen zijn de antwoorden op vraag 4 verder uitgediept.

Vragen 5, 6 en 7 waren achtereenvolgens “Hebben de prestatierapportages invloed op uw besluiten?”, “Zo ja, hoe maakt u een vertaalslag van de prestatierapportage naar te nemen besluiten?” en “Is dat zichtbaar in beleidsdocumenten e.d. in uw eenheid en zijn daar concrete voorbeelden van?”. Deze vragen waren bedoeld ter verificatie van de bij vraag 4 gegeven antwoorden en om nadere informatie te verkrijgen over de gebruiksvorm. Vanuit het hoofdkwartier van de Koninklijke Luchtmacht is aangegeven dat de formele prestatierapportages vrijwel geen invloed hebben op de besluitvorming. De rapportages dienen hoogstens om knelpunten te signaleren en van daaruit verder onderzoek te doen.

De respondenten van de Koninklijke Militaire School Luchtmacht Vliegbasis Woensdrecht hebben aangegeven dat de prestatierapportages grondig worden geanalyseerd, voordat deze worden verzonden. Vanuit de Koninklijke Militaire School Luchtmacht Vliegbasis Woensdrecht acht men het van belang dat slechts die zaken worden gerapporteerd die moeten worden geëscaleerd en buiten de mogelijkheden van de commandant liggen. De invloed van de rapportages op de interne besluitvorming is beperkt, aldus de respondenten.

Vanuit vliegbasis Eindhoven is aangegeven dat de formele prestatierapportages een reeds afgelopen periode betreffen. Hierdoor vindt vliegbasis Eindhoven deze rapportages niet bruikbaar voor interne besluitvorming (gericht op verbeteringen voor de toekomst). Knelpunten in de bedrijfsvoering worden tijdens het opstellen van de rapportages gesignaleerd en worden zo nodig vertaald in interne besluiten.

Vragen 8 en 9 waren respectievelijk “Legt u aanvullende rapportageverplichtingen op aan uw ondercommandanten?” en “Wat doet u met die aanvullende (prestatie)rapportages?”. Vragen 8 en 9 uit de interviews richtten zich op de vraag of intern aanvullende rapportages worden opgelegd en met welk doel dat geschiedt. De respondenten uit het hoofdkwartier van de Koninklijke Luchtmacht geven aan dat aanvullende rapportages gericht worden opgelegd aan het eigen onderhebbende personeel (stafafdeling), maar niet aan de commandanten van de onderliggende eenheden. Deze aanvullende rapportages zijn veelal specifiek gericht op een bijzonder onderwerp (en daarmee tijdelijk van aard), dan wel gericht op het functioneren van een deel van de organisatie en zodanig opgezet dat deze kunnen dienen als stuurinstrument.

Vanuit de Koninklijke Militaire School Luchtmacht Vliegbasis Woensdrecht is aangegeven dat stafafdelingen worden belast met het opstellen van aanvullende prestatierapportages om daarmee de organisatie (beter) aan te kunnen sturen. Daarnaast worden incidenteel rapportages opgesteld over specifieke onderwerpen om intern te kunnen sturen, aldus de respondenten.

Respondenten van vliegbasis Eindhoven geven aan dat op maandelijkse basis aanvullende rapportages worden opgesteld door de stafafdelingen, waarmee de organisatie intern wordt

aangestuurd. Zij geven aan dat deze rapportages meer details bevatten en beter bruikbaar zijn als stuurinstrument.

Vragen 12 en 13 waren respectievelijk “Op welke wijze zouden prestatierapportages volgens u idealiter moeten worden gebruikt, uitgaande van de hiervoor genoemde gebruiksvormen?” en “Op welke wijze zou het prestatie-meetsysteem volgens u moeten worden veranderd, zodat het beter bruikbaar is volgens de door u geschetste ideale situatie?”. Vragen 12 en 13 uit het interview waren bedoeld om inzicht te krijgen wat de respondenten als ideale gebruiksvorm zien, onder voor de respondenten ideale omstandigheden. De antwoorden die zijn gegeven vanuit het hoofdkwartier van de Koninklijke Luchtmacht geven aan dat de nadruk vooral zou moeten liggen op een indirecte wijze van gebruik van prestatie-informatie. Prestatierapportages zouden vooral als trigger moeten dienen voor het doen van aanvullend onderzoek, zonder dat prestatierapportages bij het opstellen ervan ontaarden in een tijdrovend bureaucratisch proces.

Vanuit de Koninklijke Militaire School Luchtmacht Vliegbasis Woensdrecht wordt aangegeven dat het van belang is dat prestatierapportages een triggerfunctie vervullen. Bovendien kunnen prestatierapportages nooit alles omvatten in een indicator. Respondenten geven aan dat ook in formele prestatierapportages verklaringen en toelichtingen van een verantwoordelijk manager (commandant) essentieel zijn.

Vanuit vliegbasis Eindhoven wordt aangegeven dat prestatierapportages idealiter direct bruikbaar zijn om de organisatie aan te sturen. Daarbij wordt wel onderscheid gemaakt tussen stuurinformatie voor de lagere niveaus in de organisatie en verantwoordingsinformatie voor de hogere niveaus. De verantwoordingsinformatie dient minder gedetailleerd en meer geaggregeerd te zijn, dan de stuurinformatie. Bovendien wordt vanuit vliegbasis Eindhoven benadrukt dat het van belang is dat de prestatie-informatie volledig geautomatiseerd kan worden verkregen (dus wordt ondersteund door de geautomatiseerde systemen).

Vraag 14, 15 en 16 waren achtereenvolgens “Stel, er bestaat geen systeem van prestatierapportages. Waar heeft u als commandant behoefte aan en welke elementen zouden deel moeten uitmaken van het prestatie-meetsysteem?”, “Heeft u nog andere punten/zaken die u van belang vindt voor mijn onderzoek en die niet aan de orde zijn geweest?” en “Hoe heeft u dit interview ervaren? Heeft het uw mening over of beeld van prestatierapportages veranderd?”. Deze vragen waren bedoeld als afronding van het interview en gericht op het achterhalen van algemene zaken ten aanzien van prestatierapportages, voor zover niet eerder aan de orde gekomen tijdens het interview. De respondenten van het hoofdkwartier van de Koninklijke Luchtmacht geven aan dat het van belang is dat een prestatierapportage onverbloemd de inzetbaarheid van de organisatie inzichtelijk maakt. De presentatie van de gegevens moet (voor wat betreft detailniveau) wel passend zijn bij het niveau waaraan wordt gerapporteerd. Respondenten geven bovendien aan dat het interview de gedachtevorming heeft getriggerd om te bezien in hoeverre de (extern opgelegde) prestatierapportages, intern de organisatie meer/beter gebruikt zouden kunnen worden.

Vanuit de Koninklijke Militaire School Luchtmacht Vliegbasis Woensdrecht is aangegeven dat het rapportagesysteem zodanig moet zijn opgebouwd dat de gegevens die op een lager niveau in de organisatie worden ingevoerd, automatisch (en daarmee eenduidig) tot geaggregeerde managementinformatie leiden op hogere niveaus. De presentatie van de gerapporteerde gegevens moet daarom passend zijn bij het niveau waaraan wordt gerapporteerd. Respondenten geven aan dat het interview de gedachtevorming heeft getriggerd om te bezien in hoeverre de (extern

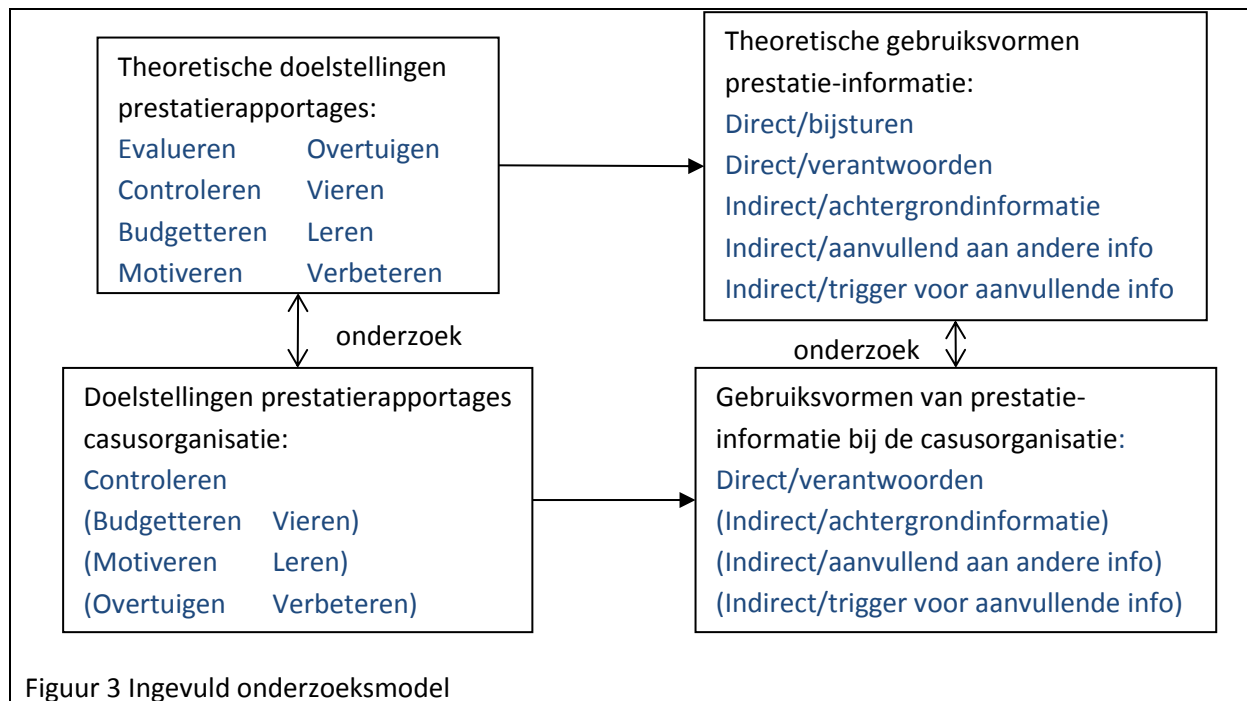
opgelegde) prestatierapportages, intern de organisatie meer/beter gebruikt zouden kunnen worden. Respondenten zijn van mening dat in de afgelopen jaren de rapportagedruk is afgenomen en dat er in het rapportagesysteem meer focus is gekomen op kernzaken.

Vanuit vliegbasis Eindhoven is aangegeven dat het rapportagesysteem getrapt zou moeten worden opgebouwd, waarbij op het laagste niveau enkelvoudig en eenduidig data in het systeem wordt ingebracht. Deze data moet vervolgens geautomatiseerd op hogere niveaus leiden tot geaggregeerde managementinformatie. Een rapportagesysteem moet volgens vliegbasis Eindhoven bovendien effectief zijn, rapporteren mag geen doel op zichzelf zijn. Respondenten hebben aangegeven dat het interview een trigger was om fundamenteel over prestatierapportages na te denken. Bovendien is het interview een aanleiding om de mogelijkheden te bezien een koppeling te leggen tussen interne stuurinformatie en externe verantwoordingsinformatie.

Samenvattend volgt uit het onderzoek de conclusie dat vanuit de analyse-eenheden de prestatierapportage wordt gebruikt om verantwoording af te leggen. Gebruik als stuurinstrument wordt vrijwel niet onderschreven. Uit de verdiepingsvragen blijkt dat aanvullende rapportages worden opgesteld, waarmee wel sturing kan worden gegeven aan de organisatie. Indirect gebruik in de drie genoemde varianten komt voor, maar lijkt persoonsafhankelijk te zijn. Het antwoord op deelvraag 4 van het onderzoek (Welke gebruiksvormen van prestatie-informatie zijn op de verschillende managementniveaus te onderkennen bij publieke organisaties?) luidt dan ook: direct gebruik om verantwoording af te leggen. In veel mindere mate worden de indirecte vormen van gebruik genoemd.

#### 4.5. Beantwoording onderzoeksvragen

De resultaten van het onderzoek kunnen worden geprojecteerd in het gespecificeerde conceptueel model (figuur 2 op bladzijde 21). Dit leidt tot de volgende resultaten:



De centrale vraag van het onderzoek luidde:

*Welke gebruiksvormen van prestatie-informatie zijn te onderkennen bij publieke organisaties en in hoeverre zijn deze gerelateerd aan de vastgestelde ontwerpdoelstellingen van het prestatie-meetsysteem?*

Uit het uitgevoerde onderzoek blijkt de doelstelling die is te onderscheiden: controleren. Als primaire gebruiksvorm is direct gebruik om verantwoording af te leggen te onderkennen. De gebruiksvorm van de prestatie-informatie is direct te relateren aan de vastgelegde doelstelling van de prestatierapportages.

#### **4.6. Beperkingen van de onderzoeksresultaten**

In paragraaf 3.6 zijn de methodologische issues van dit onderzoek besproken. Daarbij is tevens aangegeven op welke wijze is zeker gesteld dat aan de wetenschappelijke criteria wordt voldaan. Nadat het onderzoek is uitgevoerd worden de onderzoeksresultaten in deze paragraaf gereflecteerd op de genoemde wetenschappelijke criteria.

- **Betrouwbaarheid:** de gekozen onderzoeksvorm (semigestructureerde interviews) heeft als risico in zich dat de respondent zich tijdens het interview laat beïnvloeden door de onderzoeker. De onderzoeker was zich hiervan bewust en heeft tijdens het interview terughoudendheid betracht. Bovendien zijn de vragen ruim op voorhand bekend gesteld aan de respondenten. Hierdoor waren de respondenten in de gelegenheid zich voor te bereiden op het interview. Tijdens de interviews is niet gebleken dat de respondenten zich lieten beïnvloeden door de onderzoeker.  
Een tweede mogelijke beperking van de betrouwbaarheid is dat de respondenten sociaal wenselijke antwoorden geven. Gelet op de gegeven (soms kritische) antwoorden is niet de indruk ontstaan dat hiervan sprake was.  
Een derde aspect ten aanzien van de betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten is ondervangen door het toepassen van triangulatie (Thurmond, 2001). Door een documentanalyse uit te voeren, naast het voeren van semigestructureerde interviews wordt de zogenaamde keten van bewijs versterkt (Yin, 2009). Bovendien is de codering van de onderzoeksresultaten geverifieerd door de respondent.  
Het is aannemelijk dat de uitvoering van het onderzoek de perceptie en het gedrag van de respondenten heeft beïnvloed. Doordat de empirie als gevolg van het uitgevoerde onderzoek verandert, neemt de herhaalbaarheid van het onderzoek af.
- **Externe validiteit:** gelet op de scherpe afbakening van het onderzoek is niet de volledige rapportageketen van Defensie onderzocht. Door de uitvoering van het onderzoek in de vorm van een meervoudige casestudie wordt de betrouwbaarheid vergroot dat de resultaten generaliseerbaar zijn. De prestatierapportages van de andere krijgsmachtdelen binnen Defensie dienen te voldoen aan dezelfde Aanschrijving Management Rapportage (Ministerie van Defensie, 2012b) als de Koninklijke Luchtmacht. Gezien het feit dat geen luchtmachtspecifieke aangelegenheden zijn onderzocht wordt aangenomen dat de resultaten generaliseerbaar zijn binnen Defensie.
- **Theoretische relevantie:** vanuit de wetenschappelijke theorie ontstaat geen eenduidige theorie over gebruiksvormen van prestatie-informatie. Ten behoeve van dit onderzoek is een doorsnede gemaakt van de bestaande theorieën en vastgelegd in het conceptueel model. De onderzoeksresultaten zijn gebaseerd op dit model.

## **5. CONCLUSIE, DISCUSSIE EN AANBEVELINGEN**

### **5.1. Inleiding**

In dit hoofdstuk wordt het onderzoek afgesloten. Als eerste worden conclusies getrokken ten aanzien van de resultaten van het onderzoek. Vervolgens wordt gereflecteerd op de methodologische aspecten van het uitgevoerde onderzoek. Afgesloten wordt met aanbevelingen ten behoeve van de casusorganisatie enerzijds en wetenschappelijk onderzoek anderzijds.

### **5.2. Conclusie**

In de wetenschappelijke literatuur wordt veel gebruik gemaakt van de acht doelstellingen van prestatierapportage die door Behn (2003) zijn onderscheiden. Dit onderscheid van Behn (2003) dient ook als basis voor het voorliggende onderzoek. Uit het uitgevoerde onderzoek blijkt dat binnen de casusorganisatie één van deze doelstellingen als basis dient voor de prestatierapportages, namelijk controleren. Dit betekent dat het ontwerp van de prestatierapportages scherp is afgebakend en dat de prestatierapportages op deze enkelvoudige doelstelling zijn gericht. Nadeel van deze opzet is dat andere doelstellingen, die met een soortgelijke prestatierapportage zouden kunnen worden bediend, niet worden benut. De effectiviteit van het prestatierapportage-proces neemt hierdoor af. De prestatierapportages binnen de hele Defensieorganisatie zijn gebaseerd op dezelfde voorschriften als in de casus-organisatie. Op basis hiervan wordt de conclusie getrokken dat de resultaten toepasbaar zijn op zowel de andere eenheden van de Koninklijke Luchtmacht als op de andere krijgsmachtdelen van Defensie.

Betreffende het gebruik van prestatierapportages zijn in de wetenschappelijke literatuur verschillende theorieën beschikbaar. Ten behoeve van dit onderzoek is een doorsnede gemaakt van de beschikbare theorieën en zijn vijf gebruiksvormen geïdentificeerd. Uit het onderzoek blijkt dat binnen de casusorganisatie één gebruiksvorm dominant aanwezig is. Deze gebruiksvorm (direct/verantwoording afleggen) heeft een logische relatie met de (binnen de casusorganisatie geïdentificeerde) doelstelling van de prestatierapportages (controleren). De conclusie die hieruit kan worden getrokken is dat een directe relatie is te onderkennen tussen de (ontwerp)doelstelling van prestatierapportages (controleren) enerzijds en de gebruiksvorm (direct/verantwoording afleggen) anderzijds.

### **5.3. Discussie**

Ten aanzien van de betrouwbaarheid en validiteit van de gebruikte onderzoeksmethode zijn de volgende aspecten van belang.

- Betrouwbaarheid: door de positie van de onderzoeker als werknemer van Defensie bestaat het risico dat persoonlijke meningen en achtergrondkennis de onderzoeksresultaten beïnvloeden. Doordat de onderzoeker niet in het vakgebied van management control actief is en geen relatie heeft met prestatierapportages wordt dit risico sterk vermindert. Bovendien zijn de gespreksverslagen geaccordeerd door de respondent, waarmee is zeker gesteld dat de gespreksverslagen de mening van de respondent juist verwoorden. Tot slot is samen met de respondent de codering van het gespreksverslag uitgevoerd en in het verslag vastgelegd.  
Om de betrouwbaarheid verder te vergroten zou vervolgonderzoek uitgevoerd kunnen worden door een onderzoeksteam van twee personen. Hierbij is bij voorkeur (tenminste) één van de onderzoekers geen medewerker van Defensie.



- Validiteit: er is een keuze gemaakt voor het uitvoeren van het onderzoek in drie casussen. Daarbij zijn bewust de operationele eenheden van de Koninklijke Luchtmacht met een specifieke militaire taakstelling (zoals vliegbasis Leeuwarden, vliegbasis Volkel en het Defensie Helikopter Commando) buiten beschouwing gelaten. Gelet op de aard van het onderzoek is te verwachten dat de onderzoeksresultaten ook van toepassing zijn op deze eenheden.  
Om de validiteit verder te vergroten zou dit onderzoek herhaald kunnen worden bij de andere luchtmachteenheden.
- Validiteit: omwille van tijd en geld is het onderzoek beperkt tot drie casussen binnen de Koninklijke Luchtmacht. De rapportageketen van de Koninklijke Luchtmacht maakt echter integraal onderdeel uit van de rapportageketen van Defensie. Omdat in het onderzoek geen specifieke luchtmachtaangelegenheden worden onderzocht, wordt aangenomen dat de resultaten ook van toepassing zijn op de andere krijgsmachtdelen.  
Om de validiteit verder te vergroten zou het onderzoek herhaald kunnen worden bij alle krijgsmachtdelen.

In algemene zin is een onderzoek als betrouwbaar en valide aan te merken als het onderzoek door een andere onderzoeker op dezelfde manier is uit te voeren. De in dit verslag vastgelegde onderzoeksmethode, evenals de bij de onderzoeker beschikbare gespreksverslagen zorgen ervoor dat het onderzoek herhaalbaar is. Hiermee wordt de betrouwbaarheid en validiteit vergroot.

Reflecterend op de bijdrage aan de wetenschappelijke literatuur blijkt uit dit onderzoek dat er een relatie is tussen een (ontwerp)doelstelling van prestatierapportages enerzijds en een gebruiksvorm anderzijds. Uit de documentanalyse blijkt dat in de praktijk uit de acht mogelijke doelstellingen van prestatierapportages, zoals door Behn (2003) beschreven, enkele doelstellingen worden toegepast. In het voorliggende onderzoek blijkt één doelstelling (controleren) prominent aanwezig te zijn.

Uit het literatuuronderzoek blijkt dat er nog weinig onderzoek is verricht naar gebruiksvormen van prestatie-informatie. Met dit onderzoek is een bijdrage geleverd aan de wetenschappelijke discussie over gebruiksvormen van prestatie-informatie. Vooral de indeling in vijf verschillende gebruiksvormen is een aanzet voor verdere wetenschappelijke discussie om uiteindelijk te komen tot een algemeen wetenschappelijk aanvaard model van gebruiksvormen.

Het voorliggende onderzoek richt zich op twee belangrijke aspecten van prestatierapportages. Enerzijds betreft dit de doelstelling van prestatierapportages, met andere woorden wat wordt beoogd met de prestatierapportage? Anderzijds betreft dit de gebruiksvorm van prestatierapportages, met andere woorden hoe worden de rapportages in de praktijk nu daadwerkelijk gebruikt? Onderstaand wordt per aspect de theorie afgezet tegen de empirische onderzoeksresultaten.

In de wetenschappelijke literatuur worden verschillende theorieën onderkend ten aanzien van doelstellingen van prestatierapportages. Het bepalen van de doelstelling van prestatierapportages is een activiteit die voorafgaat aan het ontwerpen van prestatierapportages en die de inrichting van de prestatierapportages bepaalt. Doelstellingen die niet in de ontwerpfasen zijn beschouwd en vastgesteld, zijn achteraf met de betreffende prestatierapportages veelal niet meer te realiseren. De acht doelstellingen van Behn (2003) vormen de basis voor dit onderzoek. Uit de bronnenanalyse blijkt dat het oogmerk van de prestatierapportages in de casusorganisatie het informeren van de Minister van Defensie (Ministerie van Defensie, 2012b) is. Vertaald naar de doelstellingen van Behn

(2003) betekent dit dat één doelstelling (controleren) een prominente rol vervult in de prestatierapportages. De respondenten in het onderzoek bevestigen dit beeld. De gegenereerde prestatierapportages worden voornamelijk gebruikt om aan de hogere niveaus in de organisatie te rapporteren over de gerealiseerde prestaties. De respondenten geven aan dat deze beperkte doelstelling niet overeen komt met de eigen behoefte. Op lager niveau (analyse-eenheid niveau) bestaat een grote behoefte aan prestatierapportages, die informatie opleveren waarmee kan worden gestuurd. Om invulling te geven aan deze behoefte worden lokaal aanvullende rapportages opgesteld. Deze aanvullende rapportages staan veelal los van de formele prestatierapportages, aldus de respondenten. Deze aanvullende rapportages leveren vaak wel informatie op die als input dient voor de formele prestatierapportages.

In de wetenschappelijke theorie wordt aangegeven dat het uiteindelijke doel van prestatierapportages verbeteren is. Uit het voorliggende onderzoek blijkt dat die doelstelling niet wordt geadresseerd in de casus-organisatie. Gezien het feit dat nu meerdere rapportages worden opgesteld om invulling te geven aan de verschillende doelstellingen (sturen, verantwoorden) is de conclusie uit het onderzoek dat er mogelijkheden zijn voor verbetering. Indachtig het feit dat doelstellingen voorafgaand aan het ontwerp van prestatierapportages worden vastgesteld vereist dit een herziening van het ontwerp van de prestatierapportages. Hierbij dient nadrukkelijk de hele rapportageketen (alle niveaus zoals beschreven in tabel 2) in beschouwing te worden genomen en de doelstellingen die de verschillende niveaus voor ogen hebben.

Een ander aspect van prestatierapportages betreft de gebruiksvorm. In de wetenschappelijke literatuur zijn diverse theorieën te onderkennen over gebruiksvormen. Er is echter geen eenduidige beschrijving van gebruiksvormen beschikbaar. Ten behoeve van het voorliggende onderzoek is een doorsnede gemaakt van de verschillende theorieën en is een model opgesteld waarin vijf gebruiksvormen zijn geïdentificeerd. Uit het empirisch onderzoek blijkt dat het direct gebruik om verantwoording af te leggen dominant aanwezig is. Volgens de wetenschappelijke theorie is een directe relatie te onderkennen tussen de doelstelling van prestatierapportages en de gebruiksvorm. In het voorliggende onderzoek is, zoals vanuit de theorie voorspeld, de directe relatie aanwezig tussen de doelstelling van prestatierapportages (controleren) en de gebruiksvorm (direct gebruik om verantwoording af te leggen).

Vanuit de theorie zijn drie indirecte vormen van gebruik van prestatierapportages geïdentificeerd. In de casusorganisatie zijn die indirecte vormen ook onderkend. Opvallend daarbij zijn de grote verschillen tussen de verschillende respondenten. De conclusie die hieruit wordt getrokken is dat indirect gebruik van prestatie-informatie veelal onbewust plaatsvindt. Waar de ene respondent een actie/activiteit terug herleidt naar een formele prestatierapportage legt de andere respondent die relatie niet. Bovendien zijn de prestatierapportages binnen de casusorganisatie gericht op de verantwoording achteraf. De informatie in de rapportages is dan veelal een formele bevestiging van hetgeen (soms al enige tijd geleden) heeft plaatsgevonden. (Bij)sturen door het managementteam is dan (achteraf) niet meer aan de orde.

In de theorie wordt een zesde gebruiksvorm onderkend, niet-gebruik van prestatie-informatie. Ten behoeve van dit onderzoek is onderbouwd aangegeven dat deze gebruiksvorm niet verder wordt onderzocht. Prestatierapportages ontstaan niet spontaan, maar worden expliciet opgesteld in opdracht van een functionaris. Dat betekent dat er sprake is van een opdrachtgever en een opdrachtnemer. Logischerwijs zal de opdrachtgever de, door de opdrachtnemer opgestelde en

aangeleverde, prestatierapportage op z'n minst ter kennisname tot zich nemen en als achtergrondinformatie gebruiken. Desalniettemin is het wetenschappelijk gezien van belang criteria vast te stellen wanneer sprake is van niet-gebruik van prestatie-informatie. Daarmee kan eenduidig worden vastgesteld of het "passief ontvangen" van prestatierapportages door een opdrachtgever en impliciet ter kennisname aanvaarden tot niet-gebruik van prestatie-informatie moet worden gerekend of dat dit desondanks een vorm van indirect gebruik is.

#### **5.4. Aanbevelingen**

Uit het uitgevoerde onderzoek volgen een aantal aanbevelingen voor zowel de casusorganisatie als voor wetenschappelijk onderzoek. De aanbevelingen die van toepassing zijn op de casusorganisatie zijn:

- Vanuit de analyse-eenheden is aangegeven dat er een behoefte bestaat een integrale rapportageketen in te richten waarmee zowel prestatie-informatie wordt gegenereerd ten behoeve van het (intern) sturen van de organisatie, als voor de (externe) verantwoording van de prestaties. Daarbij wordt door respondenten wel de kanttekening gemaakt dat een prestatierapportage nooit alomvattend kan zijn en dat niet alle aspecten in een prestatie-indicator zijn te vervatten. Een toelichting of aanvulling door de verantwoordelijk manager blijft dan ook in alle gevallen essentieel. Naar aanleiding van de resultaten van dit onderzoek wordt aanbevolen het ontwerp van de prestatierapportages (opnieuw) te bezien en daarbij uitdrukkelijk de doelstellingen en gebruiksvormen, zoals die door het vierde niveau (Luchtmachteenheid) worden gewenst, in ogenschouw te nemen.
- Verder is tijdens het onderzoek gebleken dat de gevraagde prestatie-informatie veelal uit meerdere elektronische systemen (handmatig) moet worden verzameld en gecombineerd. Aanbevolen wordt om bij een (her)ontwerp van de prestatierapportages de ondersteuning vanuit de elektronische systemen te bezien.

Naast de praktische aanbevelingen worden tevens een aantal aanbevelingen onderscheiden voor wetenschappelijk onderzoek:

- Uit de literatuurstudie is gebleken dat er nog weinig onderzoek is verricht naar gebruiksvormen van prestatierapportages. Er is dan ook nog geen algemeen wetenschappelijk model voor gebruiksvormen van prestatierapportages. Aanbevolen wordt om nader wetenschappelijk onderzoek te verrichten naar gebruiksvormen van prestatierapportages teneinde te komen tot een algemeen aanvaard wetenschappelijk model van gebruiksvormen.
- Eén van de mogelijke vormen van gebruik van prestatierapportage is "niet-gebruik" van prestatie-informatie. In dit onderzoek is onderbouwd aangegeven waarom deze vorm van gebruik niet is onderzocht. Aanbevolen wordt om ten behoeve van het wetenschappelijk kader van gebruiksvormen van prestatierapportages nader onderzoek te verrichten naar deze gebruiksvorm. Het is daarbij vooral van belang om tot criteria te komen wanneer sprake is van "niet-gebruik" van prestatie-informatie.

## LITERATUURLIJST

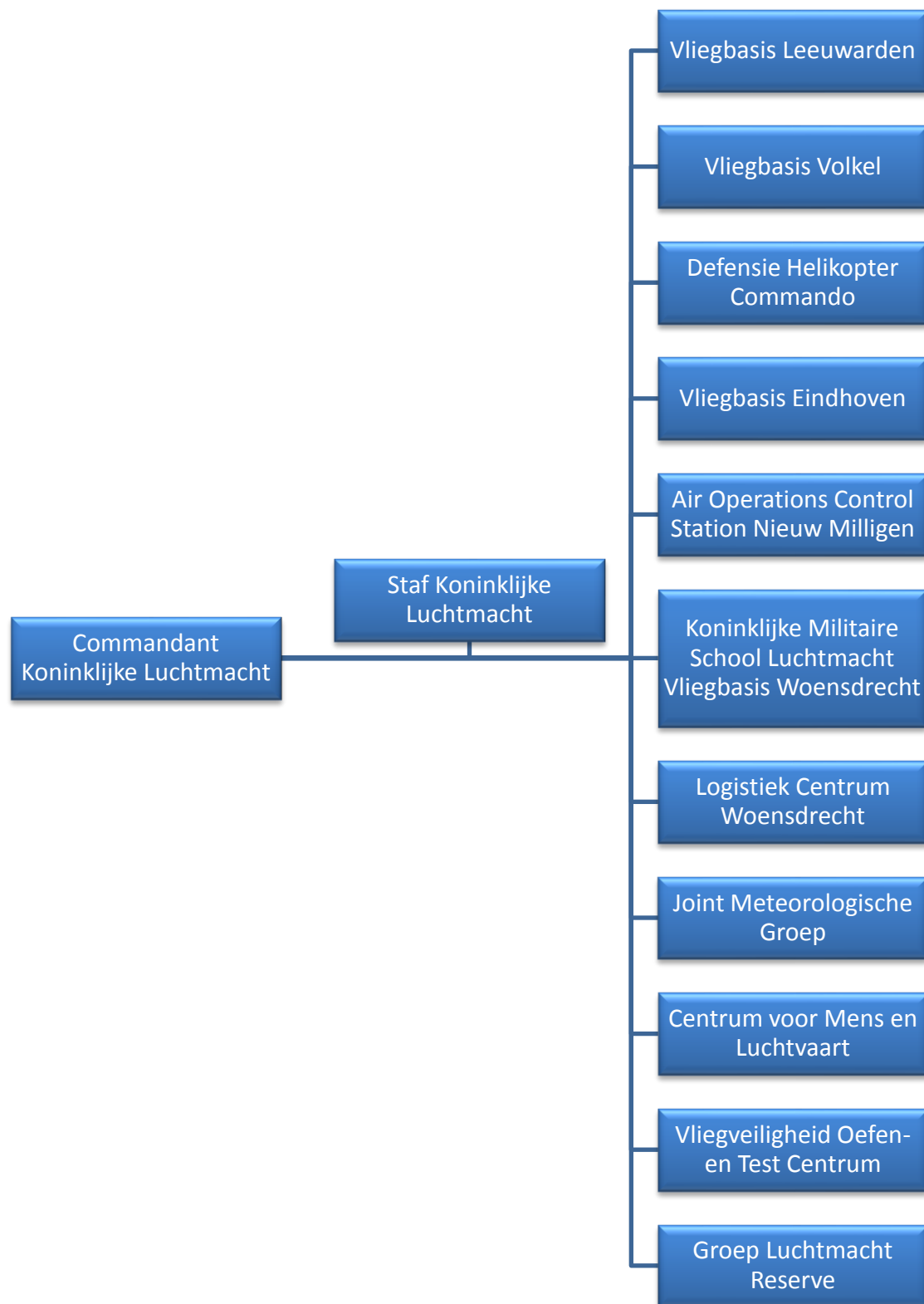
- Anthony, R. N., & Govindarajan, V. (1995). *Management Control Systems* (8e ed.). Chicago, United States of America: Irwin.
- Behn, R. D. (2003). Why Measure Performance? *Public Administration Review*, 63(5)(September/October), 586-606.
- Bouckaert, G., & Auwers, T. (1999). *Prestaties meten in de overheid*. Brugge, België: Die Keure.
- Bouckaert, G., & Van Dooren, W. (2003). Performance measurement and management in public sector organizations. In T. Bovaird, & E. Löffler, *Public management and governance* (pp. 127-137). Abingdon, Oxon, OX14 4RN, United Kingdom: Routledge.
- Boyne, G. A. (2002). Public and Private Management. *Journal of Management Studies*, 2002(39), 97-122.
- Boyne, G. A., Meier, K. J., O'Toole jr, L. J., & Walker, R. M. (2006). *Public Service Performance*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University press.
- De Lancer Julnes, P. (2006). Performance Management: An Effective Tool for Government Accountability? The debat goes on. *Evaluation*, 12(2), 219-235.
- De Lancer Julnes, P., & Holzer, M. (2001). Promoting the Utilization of Performance Measures in Public Organizations. *Public Administration Review*, 61(6), 693-708.
- De Waal, A. A., & Kerklaan, L. A. (2004). *De resultaatgerichte overheid: Op weg naar de prestatiegedreven overheidsorganisatie*. Den Haag: SDU Uitgevers bv.
- Gomes, C. F., Yasin, M. M., & Lisboa, J. V. (2004). An examination of manufacturing organizations' performance evaluation: Analysis, implications and a framework for future research. *International Journal of Operations & Production Management*, 24(5), 488-513.
- Jansen, E. P. (2008). New Public Management: Perspectives on performance and the use of performance information. *Financial Accountability & Management*, 24(2), 169-191.
- Kroll, A. (2011). Systematic and Unsystematic Performance Information: How it is related and why it is used? *15th Annual Conference of The International Research Society for Public Management*. Dublin, Ireland.
- Kroll, A. (2012). Why Public Managers Use Performance Information. *Dissertatie*. Potsdam: Institutional Repository of the University of Potsdam.
- Micheli, P., & Kennerley, M. (2005). Performance measurement frameworks in public and non-profit sectors. *Production Planning & Control*, 16(2), 125-134.
- Ministerie van Defensie. (2012a). *Informatie over de Koninklijke Luchtmacht*. Opgeroepen op december 3, 2012, van Website van het Ministerie van Defensie: [www.defensie.nl](http://www.defensie.nl)
- Ministerie van Defensie. (2012b). Nota BS2012007372. *Aanschrijving Management Rapportage 2012, 1 maart 2012*. Den Haag, Nederland.

- Ministerie van Defensie. (2012c). Nota. *Planning en Control richtlijn CLSK 2012-2013(Concept 1.1)*. Breda, Nederland.
- Moynihan, D. P. (2009). Through A Glass, Darkly. Understanding the Effects of Performance Regimes. *Public Performance & Management Review*, 32(4), 592-603.
- Moynihan, D. P., & Ingraham, P. W. (2004). Integrative Leadership in the Public Sector: A Model of Performance-Information Use. *Administration & Society*, 36(4), 427-453.
- Moynihan, D. P., & Landuyt, N. (2009). How Do Public Organizations Learn? Bridging Cultural and Structural Perspectives. *Public Administration Review*, 69(6), 1097-1105.
- Moynihan, D. P., & Pandey, S. K. (2010). The Big Question for Performance Management: Why Do Managers Use Performance Information? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20, 849-866.
- Moynihan, D. P., Pandey, S. K., & Wright, B. E. (2011). Setting the Table: How Transformational Leadership Fosters Performance Information Use. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22, 143-164.
- Nicholson-Crotty, S., Theobald, N. A., & Nicholson-Crotty, J. (2006). Disparate Measures: Public Managers and Performance-Measurement Strategies. *Public Administration Review*, 2006(January/February), 101-113.
- Noordegraaf, M. (2004). *Management in het publieke domein*. Bussum: Coutinho.
- Proeller, I., Siegel, J., & Kroll, A. (2010). Explaining the use of performance information by public managers. *14th Annual Conference of The International Research Society for Public Management*. Bern (Zwitserland).
- Redström, J. (2008). RE: Definitions of use. *Design Studies*, 29(4), 410-423.
- Sanger, M. B. (2008). From Measurement to Management: Breaking through the Barriers to State and Local Performance. *Public Administration Review*, December 2008(Special Issue), S70-S85.
- Ter Bogt, H. J. (2004). Politicians in search of performance information? *Financial Accountability & Management*, 20(3), 221-252.
- Ter Bogt, H., & Van Helden, J. (2009). Management accounting binnen publieke organisaties. In M. Dees, T. Budding, F. Van Schaik, & T. Van Tiel, *Externe verslaggeving van publieke organisaties* (pp. 149-166). Den Haag: SDU Uitgevers.
- Thurmond, V. A. (2001). The Point of Triangulation. *Journal of Nursing Scholarship*, 33(3), 253-258.
- Tompkins, J. R. (2005). *Organization Theory and Public Management*. Belmont, California, USA: Thomson Wadsworth.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2001). Comptabiliteitswet 2001. *Vaststelling van de Wet inzake het beheer van de financiën van het Rijk (Comptabiliteitswet 2001)*, Kamerstuk 27849, 2. Den Haag.

- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2006). Management informatie over inzetbaarheid Defensie. *Kamerstuk 30840*, 2. Den Haag.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2009). Verantwoordingsinformatie operationele gereedheid Defensie. *Kamerstuk 32248*, 2. Den Haag.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2012). Rijksbegroting 2013. *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2013*, Kamerstuk 33400 X, 2. Den Haag.
- Van de Walle, S. (2009). International comparisons of public sector performance: how to move ahead? *Public Management Review*, 11(1), 39-56.
- Van den Berg, H. (2011). *Effectief organiseren: tussen beheersing en autonomie*. Faculteit Managementwetenschappen. Heerlen: Open Universiteit.
- Van Dooren, W., & Van de Walle, S. (2008). *Performance information in the public sector: how it is used*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, RG21 6XS, United Kingdom: Palgrave Macmillan.
- Yin, R. K. (2009). *Case study research: design and methods* (4e ed.). Los Angeles, United States of America: Sage.

## BIJLAGE A

Organogram van de Luchtmacht:



## BIJLAGE B

### Interviews gebruik prestatierapportage

#### Inleiding

Ik volg naast mijn functie bij de Defensiestaf een studie aan de Open Universiteit “Master of Science Managementwetenschappen”. Dit is een opleiding tot Master of Science op bedrijfskundig gebied. In deze opleiding heb ik mij nader verdiept in verandertrajecten en hoe deze kunnen worden onderzocht en verbeterd. Ik ben inmiddels in de eindfase van deze studie en ben nu bezig met mijn eindschrijving.

Met mijn onderzoek wil ik een bijdrage leveren aan de begripsvorming omtrent het gebruik van prestatie-informatie in publieke organisaties door te onderzoeken of de doelstelling van de prestatierapportage van invloed is op het daadwerkelijk gebruik van prestatie-informatie.

De centrale vraag bij dit onderzoek is: *“Welke gebruiksvormen van prestatie-informatie zijn te onderkennen bij publieke organisaties en in hoeverre zijn deze gerelateerd aan de vastgestelde ontwerpdoelstellingen van het prestatie-meetsysteem?”* Ik onderzoek daartoe drie praktijksituaties (cases). De eerste case betreft de Commandant van de Koninklijke Luchtmacht en de doelstelling(en) en gebruiksvormen van prestatie-metingen die hij voor ogen heeft. De tweede en derde case zijn operationele eenheden, ressorterend onder de Commandant van de Koninklijke Luchtmacht. Daarbij is de keuze gemaakt voor twee eenheden die een taakstelling hebben die vergelijkbaar is met bedrijven in de civiele maatschappij. Wetenschappelijke theorieën komen veelal voort uit onderzoek bij civiele bedrijven. Aangezien de gekozen eenheden een taakstelling hebben die vergelijkbaar is met civiele bedrijven zouden deze theorieën ook logischerwijs toepasbaar moeten zijn op deze eenheden. De betreffende eenheden zijn vliegbasis Eindhoven (vlb EHV) en de Koninklijke Militaire School Luchtmacht Vliegbasis Woensdrecht (KMSL Vlb WDT).

Uitgangspunt voor dit interview zijn de trimesterrapportages die voortkomen uit de Planning en Controlrichtlijn CLSK en de bovenliggende Aanschrijving Management Rapportage. Met dit interview wil ik een indruk krijgen van uw ervaringen met dit systeem van prestatierapportages. Om een gewogen beeld van de situatie binnen uw eenheid te krijgen hou ik interviews met meerdere leden van het managementteam. De antwoorden van de verschillende geïnterviewden worden geanonimiseerd en geïntegreerd tot één representatief antwoord voor de betreffende eenheid.

Ik heb een aantal vragen voorbereid, die ik u ga stellen. Ik ben geïnteresseerd in open antwoorden, uw mening. Na afloop van het interview zal ik een verslag hiervan maken en ter goedkeuring voorleggen. Dit biedt u de gelegenheid om zaken die ik niet juist heb verwoord te corrigeren.

#### Vragen

1. Wat is uw functie in de organisatie?
2. Hoe lang vervult u deze functie al?

Zoals gezegd is het uitgangspunt het systeem van prestatierapportage, zoals vastgelegd in de Aanschrijving Management Rapportage (van HDFC) en de Planning en Control Richtlijnen CLSK. In de wetenschappelijke theorie worden verschillende doelstellingen voor prestatierapportages geïdentificeerd. Sommige doelstellingen zijn extern de organisatie gericht, andere doelstellingen zijn



vooral intern gericht. Ik richt mij in mijn onderzoek op de acht doelstellingen, zoals door Behn (2003) gespecificeerd: evalueren, controleren, budgetteren, motiveren, overtuigen, vieren, leren en verbeteren.

3. Kunt u op een schaal van 1 (volledig mee oneens) tot 5 (volledig mee eens) aangeven in hoeverre het huidige systeem van prestatierapportages volgens u voldoet aan de genoemde doelstellingen en kunt u dit toelichten?

	Doelstelling	Omschrijving	1. Volledig mee oneens	2. Deels mee oneens	3. Noch eens/ noch oneens	4. Deels mee eens	5. Volledig mee eens
a	Evalueren	Het systeem van prestatierapportage levert informatie op over de maatschappelijke effecten (outcome) van de activiteiten van uw organisatie.					
b	Controleren	Het systeem van prestatierapportage levert informatie op over een adequaat gebruik van de middelen die uw organisatie heeft (output).					
c	Budgetteren	Het systeem van prestatierapportage levert informatie op over de output van uw organisatie, gekoppeld aan de input (financiële middelen).					
d	Motiveren	Het systeem van prestatierapportage levert informatie op die de medewerkers in uw organisatie prikkelt tot betere prestaties.					
e	Overtuigen	Het systeem van prestatierapportage levert informatie op die kan worden gebruikt/wordt gebruikt om belanghebbenden (buiten uw organisatie) te beïnvloeden in hun oordeel over uw organisatie.					
f	Vieren	Het systeem van prestatierapportage wordt gebruikt om goede prestaties of mijlpalen te vieren met de medewerkers in uw organisatie.					
g	Leren	Het systeem van prestatierapportage levert informatie op over welke werkwijzen in uw organisatie wel of juist niet tot het gewenste resultaat leiden ("lessons identified").					
h	Verbeteren	Het systeem van prestatierapportage levert informatie op over welke wijzigingen moeten worden doorgevoerd in de interne processen om de prestaties van uw organisatie te verbeteren ("lessons learned").					

Belangrijke vraag bij een systeem van prestatierapportages is de wijze waarop de prestatierapportages daadwerkelijk worden gebruikt. In de theorie worden twee hoofdgebruiksvormen onderscheiden. Deze hoofdgebruiksvormen zijn direct en indirect gebruik. Over direct gebruik wordt gesproken als prestatierapportages in vrijwel ongewijzigde vorm worden gebruikt. Over indirect gebruik wordt gesproken als besluiten, activiteiten of acties plaatsvinden naar aanleiding van prestatierapportages.

4. Kunt u op een schaal van 1 (volledig mee oneens) tot 5 (volledig mee eens) aangeven op welke wijze u zelf gebruik maakt van de prestatierapportages en kunt u dit toelichten?

	Wijze van gebruik	1. Volledig mee oneens	2. Deels mee oneens	3. Noch eens/ noch oneens	4. Deels mee eens	5. Volledig mee eens
a	De prestatierapportages worden door mijzelf direct vertaald in besluiten om de organisatie (bij) te sturen (direct gebruik).					
b	De prestatierapportages worden door mijzelf integraal gebruikt om verantwoording af te leggen (direct gebruik).					
c	De prestatierapportages worden door mijzelf gebruikt als achtergrondinformatie om een beeld te hebben van (het functioneren van) de organisatie (indirect gebruik).					
d	De prestatierapportages worden door mijzelf gebruikt als aanvulling op de prestatie-informatie die ik verkrijg via informele gesprekken en dergelijke (indirect gebruik).					
e	De prestatierapportages worden door mijzelf als trigger gebruikt om op een specifiek onderwerp aanvullende informatie te (laten) verzamelen (indirect gebruik).					

5. Hebben de prestatierapportages invloed op uw besluiten?
6. Zo ja, hoe maakt u een vertaalslag van de prestatierapportage naar te nemen besluiten?
7. Is dat zichtbaar in beleidsdocumenten e.d. in uw eenheid en zijn daar concrete voorbeelden van?
8. Legt u aanvullende rapportageverplichtingen op aan uw ondercommandanten?
9. Wat doet u met die aanvullende (prestatie)rapportages?
10. Wat zou volgens u de doelstelling van het prestatie-meetsysteem (zoals vastgelegd in de Planning en Controlrichtlijn CLSK) moeten zijn, uitgaande van de acht doelstellingen van Behn?
11. Welke punten in het prestatie-meetsysteem zou u willen veranderen, zodat het systeem beter aansluit bij de door u voorziene doelstelling?
12. Op welke wijze zouden prestatierapportages volgens u idealiter moeten worden gebruikt, uitgaande van de hiervoor genoemde gebruiksvormen?

13. Op welke wijze zou het prestatie-meetsysteem volgens u moeten worden veranderd, zodat het beter bruikbaar is volgens de door u geschetste ideale situatie?
14. Stel, er bestaat geen systeem van prestatierapportages. Waar heeft u als commandant behoefte aan en welke elementen zouden deel moeten uitmaken van het prestatie-meetsysteem?
15. Heeft u nog andere punten/zaken die u van belang vindt voor mijn onderzoek en die niet aan de orde zijn geweest?
16. Hoe heeft u dit interview ervaren? Heeft het uw mening over of beeld van prestatierapportages veranderd?